

Prof. Univ. Dr.
Constanța Călinoiu

Prof. Univ. Dr.
Victor Duculescu

DREPT
★ CONSTITUȚIONAL ★
EUROPEAN



PREFAȚĂ

Moto:

„Uniunea respectă identitatea națională a statelor sale membre în ceea ce privește structurile sale fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Respectă funcțiile esențiale ale statului, în special cele care se referă la asigurarea integrității teritoriale a statului, la menținerea ordinii publice și la apărarea securității naționale”.

Tratatul de la Lisabona
(art.4, pct.2)

PREFAȚĂ

Apariția unei lucrări intitulată „Drept Constituțional European” reprezintă nu numai un element de noutate, ci și un eveniment editorial, dată fiind importanța deosebită a problematicii, dar și personalitatea celor doi autori ai lucrării – prof.univ.dr.**Constanța Călinoiu** și prof.univ.dr.**Victor Duculescu** – cunoscuți printr-o bogată activitate științifică și o prezență constantă la dezbaterile teoretice ce au loc în cadrul Uniunii Juriștilor din România. De altfel, ambii autori au fost laureații unor premii științifice de excelență acordate de UJR.

Într-adevăr, dreptul constituțional are o veche tradiție în România, autori români de prestigiu aducând contribuții notabile la fundamentarea unei discipline juridice de o însemnătate cu totul aparte, având incidente în toate ramurile dreptului.

Așa cum arătau doi eminente juriști români – Paul Negulescu și George Alexianu –, „Dreptul constituțional, prin natura sa, stăpânește întreaga ramură a dreptului public și privat. El își trage puterile lui de viață din filozofia dreptului și însuflețește, influențează și determină întreaga structură a dreptului.... El determină atitudinea și natura tuturor celorlalte subdiviziuni ale dreptului”¹.

Importanța dreptului constituțional depășește însă cu mult sfera relațiilor politice interne dinăuntrul statelor, efectul benefic al principiilor sale impunându-se pe un plan mai larg al relațiilor dintre state, dintre popoare. Nu trebuie uitat, de pildă, că marele principiu – astăzi universal recunoscut – al protecției drepturilor omului, își găsește sorginea în declarațiile de drepturi ale revoluțiilor engleze și franceze, ca și în documentele programatice ale independenței Statelor Unite ale Americii.

Profesorul Louis Favoreu vorbește, pe bună dreptate, despre un proces de „constituționalizare”, înțelegând prin aceasta un proces continuu de extindere și de amplificare a domeniului de reglementare a dreptului constituțional².

Procesul de „constituționalizare” nu a putut, firește, să fie străin nici ideii europene. Toate marile proiecte vizând federalizarea Europei, indiferent dacă este vorba de proiectele lui Pierre Dubois, George Podiebrad, Ducele de Sully, Abatele

¹ Paul Negulescu, George Alexianu, *Tratat de Drept Public*. Tomul I, Ed.Casa Școalelor, București, 1942, pag.20, 21. La ediția din 1930 a cursului său universitar, George Alexianu adăuga următoarea metaforă: „El se înalță în lumea dreptului ca un strălucitor astru, care stăpânește mișcarea tuturor și le călăuzește calea”.

² Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Ed.Dalloz, Paris, 2005, pag.251.

Saint Pierre sau Immanuel Kant, ori de proiectele mai recente ale lui Aristide Briand sau contelui Kalergi, au avut în vedere în fond perfectarea unor documente – pacte, tratate sau convenții solemne – care să definească dimensiunile politice ale unificării Europei.

„Constituționalizarea europeană” s-a izbit însă, în epoca noastră, de la bun început de o mare dificultate: ideea de constituție este inevitabil legată de noțiunea de stat, iar integrarea europeană – oricâte succese ar fi obținut ea în cei peste 50 de ani – nu a reușit nici pe departe să pună bazele unui stat în sensul juridic al cuvântului. Pe bună dreptate, juriștii francezi – cu spiritul lor fin – au arătat că Uniunea Europeană este „mai mult decât o organizație internațională, dar mai puțin decât un stat”.

Procesul de elaborare a Tratatului Constituțional European (acest termen luând locul formulării inițiale, de „Constituție Europeană”) a fost lung și dificil. Atmosfera euforică creată după încheierea lucrărilor Convenției de la Bruxelles în 2003 a fost repede risipită de neînțelegerile ce au apărut în cadrul Conferinței interguvernamentale ce a urmat. În final, referendumurile negative din Franța și din Olanda din 2005 au făcut, practic, fără obiect un document care solicitase atâtea eforturi diplomatice, un volum de muncă imens și contribuții notabile din partea specialiștilor în domeniul dreptului.

„Revitalizarea” Tratatului Constituțional European s-a dovedit imposibilă cel puțin în forma inițială, datorită opoziției deschise sau indiferenței unor state sau guverne. Semnificativ în această privință este ultimul discurs susținut de fostul premier britanic Tony Blair, la 27 iunie 2007, care a relevat printre altele că țara sa nu va accepta nici votul cu majoritate calificată, nici subordonarea politicii externe față de instituțiile comunitare și nici nu va renunța la tradiția Marii Britanii cu privire la Common Law și sistemul său judiciar.

Declarația adoptată la Berlin la data de 25 martie 2007, cu ocazia aniversării a 50 de ani de la semnarea Tratatelor de la Roma, constituie însă un document de mare relevanță, deoarece reafirmă ideea necesității acceptării unor aranjamente instituționale noi și angajante, ca o consecință a evoluțiilor obținute de integrarea europeană.

După cum se arată în Declarație, „Felul în care trăim și muncim împreună în interiorul Uniunii Europene este unic și se reflectă în cooperarea democratică dintre statele membre și instituțiile europene. La baza Uniunii Europene stau drepturile egale și cooperarea solidară. Acest lucru ne permite să găsim un echilibru echitabil între interesele statelor membre.... Odată cu unificarea europeană, un vis al generațiilor trecute a devenit realitate. Istoria noastră ne amintește că trebuie să protejăm această unificare pentru binele generațiilor

viitoare. În acest sens, trebuie să reînnoim mereu forma politică a Europei pentru a ține pasul cu vremurile”³.

Liderii europeni au convenit, la propunerea președintelui Franței Nicolas Sarkozy, să inițieze elaborarea unei forme simplificate a Tratatului, care să se refere în special la principiile de bază ale funcționării instituțiilor comunitare în noile condiții, în măsură să reunească acordul tuturor statelor și să finalizeze preocuparea de reformă a Uniunii Europene, astfel cum fusese ea definită încă din lucrările Conferinței de la Laeken din 2001.

După cum arăta cancelarul german Angela Merkel cu prilejul Reuniunii de la Berlin, „Trebuie să asigurăm că, în condițiile unei uniuni de 27 de membri sau chiar mai mulți în viitor, instituțiile europene vor funcționa eficient, democratic și într-un mod pe care cetățenii îl înțeleg. De acest lucru depind foarte multe...”⁴.

Sedința Consiliului European – prezidat de Germania – s-a încheiat după o noapte albă, în principal din cauza obiecțiilor Poloniei, care a cedat doar în urma unor negocieri dure de aproape 24 de ore și după ce fusese amenințată cu izolarea.

Până în ultimul moment al summit-ului de la Bruxelles Polonia nu a acceptat propunerea privind sistemul de vot în Consiliu, considerând că dubla majoritate propusă de președinția germană o dezavantajează. În cele din urmă, liderii de la Varșovia au acceptat varianta de compromis propusă de Angela Merkel și anume, dubla majoritate începând din anul 2014 plus o perioadă de tranziție. Noua regulă urmează a fi introdusă gradual între 2014 și 2017.

Alte aspecte care au constituit motive de dispută au privit Carta drepturilor fundamentale, neacceptată de Marea Britanie. De altfel, Marea Britanie este singura țară a Uniunii care nu a acceptat nici supremația dreptului comunitar asupra celui național.

Trebuie să observăm însă că acordul la care s-a ajuns la ultimul Consiliu European reprezintă doar începutul unui drum extrem de dificil rămas de parcurs până la intrarea în vigoare a preconizatului Tratat de Reformă. Summit-ul de la Bruxelles a decis convocarea Conferinței Interguvernamentale pentru redactarea noului Tratat simplificat, pe baza unui mandat detaliat și a unui calendar care să permită finalizarea documentului până la sfârșitul anului 2007, ratificarea în 2008 și intrarea sa în vigoare înainte de alegerile pentru Parlamentul European, din iunie 2009.

Negocierile tehnice pentru redactarea Tratatului de Reformă a Uniunii Europene au fost lansate în ziua de 23 iulie a.c., dar s-au desfășurat la început într-o

³ Declarație cu ocazia aniversării a cincizeci de ani de la semnarea Tratatelor de la Roma.

⁴ Speech by dr. Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany and President of the European Council, at the official ceremony to celebrate the 50th anniversary of the signing of the Treaties of Rome, <http://www.eu2007.de/en/news>

atmosferă apăsătoare din cauza unor noi obiecții ale Poloniei care a anunțat că intenționează să urmeze exemplul Marii Britanii, beneficiara unei derogări de la caracterul coercitiv al Cartei drepturilor fundamentale.

Deși este considerată ca fiind unul dintre principalele progrese ale Tratatului de Reformă, Carta drepturilor fundamentale ale individului a fost respinsă de Marea Britanie din considerente de identitate națională și întrucât unele prevederi ar putea obstrucționa lupta împotriva terorismului.

În pofida unor asemenea derapaje, lucrările Conferinței Interguvernamentale (C.I.G.) s-au încheiat cu succes. Obiectivul urmărit de președinția portugheză fusese acela ca această conferință să se încheie până la 18 octombrie, când urma să fie convocat un Consiliu informal la Lisabona în vederea prezentării noului Tratat de Reformă al Uniunii, care se preconiza a fi semnat la Consiliul European din decembrie 2007.

„Tratatul de la Lisabona” – cum a fost denumit noul document convenit cu acordul tuturor statelor – a reprezentat un succes al politicii de negocieri. În final s-a dat satisfacție Italiei, care a solicitat un loc în plus de europarlamentar, Poloniei care a cerut înscrierea „Clauzei de la Ioannina” (dreptul unei minorități de state de a bloca temporar o anumită hotărâre care le-ar dezavantaja, și Bulgariei care solicita scrierea cuvântului „EVRO” în loc de „EURO”, potrivit graficei chirilice, în varianta bulgară a tratatului.

Noul tratat a fost primit în general cu satisfacție de cercurile politice și de opinia publică europeană. Jose Socrates, președintele în exercițiu al Consiliului European, a declarat că „Europa a ieșit din criza sa instituțională și este gata să înfrunte sfidările viitoare”. Această apreciere exprimă, neîndoielnic, o realitate. Depășirea crizei a solicitat timp, multe eforturi diplomatice și mai ales înțelegerea realității că fără luarea în considerație egală a intereselor și problemelor proprii fiecărei națiuni, fenomenul european de integrare nu poate progresa.

Rezultă, deci, că procesul de „constituționalizare” europeană (care încă nu s-a încheiat) este un proces lung și contradictoriu, caracterizat prin „lumini și umbre”, prin momente de entuziasm dar și de recul, ce trebuie să realizeze compromisuri acceptabile, de natură a satisface toate cancelariile diplomatice, fără a face însă rabat principiilor și comandamentelor de bază care au determinat – cu peste cinci decenii în urmă – inițierea procesului de integrare.

În mod cert, perfectarea unor aranjamente instituționale între statele europene nu poate face abstracție de dorința lor de a-și menține suveranitatea, instituțiile și tradițiile, dar și de nevoia obiectivă de a făuri între ele un cadru de colaborare nou, inedit, care să pună capăt definitiv confruntărilor din trecut și să faciliteze o epocă de pace și colaborare.

Pe bună dreptate, un scriitor și om de știință francez, Daniel Faucher, scria că „Europa este prea mare pentru a fi unită, dar ea este în același timp prea mică pentru a rămâne divizată. Dublul său destin rezidă în aceasta”⁵.

În aceste condiții, elaborarea unei lucrări științifice despre dreptul constituțional european se dovedea deosebit de complexă și dificilă. Este meritul celor doi autori de a fi reușit – cu tact, dar și cu perspicacitate – folosind o vastă documentare, de a aborda o problemă de un asemenea interes, formulând multe opinii și concluzii interesante, care fac lectura acestei lucrări incitantă, dar și instructivă.

Este cert că lucrarea semnată de Constanța Călinoiu și Victor Duculescu depășește cadrul unui simplu manual universitar. Ea are, fără îndoială, calități didactice, prin aceea că prezintă problemele într-o succesiune logică, pe baza unei ample documentări, cu numeroase exemple și referiri pertinente la practica internațională – în special a instanțelor comunitare, dar meritul lucrării nu se oprește aici. Autorii înțeleg să prezinte întreaga problemă a Dreptului Constituțional European în contextul marilor confruntări de idei pe care le-a generat acest concept, relevând punctele de vedere aprobative, dar și critice, care au fost aduse ideii apariției și existenței unui Drept Constituțional European.

Deși pledează pentru continuarea și evoluția în perspectivă a procesului comunitar, autorii precizează că un asemenea proces nu va putea duce nici pe departe la abolirea suveranităților naționale, la crearea unui „suprastat” european care ar subordona practic toate instituțiile juridice naționale și ar face de prisos constituțiile statelor.

Cu mult realism autorii abordează problema unificării dreptului și a formelor de jurisdicție existente în Europa, subliniind că un asemenea proces nu poate fi conceput – cel puțin în actualul moment istoric – decât la nivelul unor forme de colaborare eficiente între instituțiile naționale și cele comunitare, cu respectul particularităților naționale, al tradițiilor și al elementelor care au determinat în fond existența și formarea sistemelor judiciare ale fiecărei națiuni.

Cât privește Dreptul Constituțional European, în actuala etapă istorică el poate fi conceput ca un set de reguli cu caracter orientativ, de principii democratice, de natură să orienteze construcția democratică comunitară și nicidecum un „cod ferecat” de reguli care să se substituie reglementărilor naționale.

Ne permitem să menționăm câteva cuvinte frumoase ale marelui om de știință român Dimitrie Gusti care, referindu-se la elaborarea primei Constituții a României Mari, arăta următoarele: „O constituție, dacă are un caracter de relativitate, trebuind să fie conformă cu experiența socială a timpului, în același

⁵ <http://www.evene.fr/celebre/biographie/daniel-faucher>

100 M. ENNESCU.121

timp trebuie să aibă și un caracter de particularitate, adică să fie adaptată la experiența socială specifică națiunii”⁶.

În perspectiva istoriei, apariția unei cercetări vizând Dreptul Constituțional European se dovedește utilă și necesară, chiar dacă acest drept nu poate avea în actualele condiții decât o aplicațiune orientativă, legată de statornicirea unor principii, a unor reguli generale de comportament, valabile pentru toate statele. În acest sens putem spune, desigur, că Europa are deja o Constituție, prin aceasta înțelegându-se documentele de valoare promovate în decursul timpului, de la „Declarația drepturilor omului și cetățeanului” până la „Carta drepturilor fundamentale de la Nisa” și principiile asupra cărora au convenit statele europene participante la Conferința de la Berlin.

Lucrare de referință, cercetarea celor doi autori se impune prin seriozitatea tratării, prin ampla informare de specialitate, dar și prin numeroasele probleme deschise pe care le ridică în fața cititorilor care, desigur, vor primi cu mult interes această noutate editorială.

Dr. Gavril Iosif Chiuzaibaia

Președintele Uniunii Juriștilor din România

⁶ Dimitrie Gusti, *Sociologie juridică. Culegere de texte*, Editura didactică și pedagogică, R.A., București, 1997, pag.55.

DREPT CONSTITUȚIONAL EUROPEAN

- CUPRINS -

Prefață de dr. Gavril Iosif Chiuzbaian	5
Cuprins	11
Sinteza în limba română	27
Partea I. Integrarea europeană – premisă a existenței și afirmării dreptului constituțional european.....	31
1.1. Tradițiile istorice. Evoluția și dinamismul procesului de integrare europeană. Principalele etape și momente ale înfăptuirii proiectului constituțional european.....	31
1.1.1. Fundamentul ideii europene.....	31
1.1.2. Rivalități și contradicții între statele europene. „Avatarurile” ideii europene în condițiile redistribuirii raporturilor de forță pe continent.....	36
1.1.3. Europa – zonă tampon între superputeri. Evoluția ideii europene după cel de al doilea război mondial.....	40
1.1.4. Europa Mileniului Trei. De la cooperarea economică la cooperarea politică, militară, în domeniul justiției și afacerilor interne. Extindere și reformă.....	45
1.1.5. Declarația de la Laeken cu privire la viitorul Uniunii Europene.....	48
1.2. Însemnătatea politică și Elementele juridice de noutate ale Tratatului Constituțional European în forma adoptată la Bruxelles.....	53
1.3. Reuniunea de la Berlin și perspectivele revitalizării Tratatului Constituțional European.....	60
1.4. Tratatul de la Lisabona – un important succes al politicii de negocieri. Analiza principalelor prevederi.....	65
1.5. Dreptul constituțional european – nouă disciplină juridică. Raporturile sale cu dreptul constituțional, dreptul instituțional comunitar, dreptul comparat și cu alte discipline.....	76
Partea a II-a. Dreptul constituțional național și dreptul constituțional european.....	89
2.1. Valorile naționale și valorile europene. Raportul dintre suveranitatea de stat, identitatea națională și integrare.....	89

2.2. Analiza comparativă a poziției și rolului ocupat de principalele instituții ale statului în țările membre ale Uniunii Europene.....	92
2.2.1. Separația puterilor și limitele sale în constituțiile moderne:	93
2.2.2. Instituția Parlamentului.	97
2.2.3. Poziția șefului statului în regimurile politico-constituționale.	99
2.2.4. Guvernul.....	103
2.2.4.1. Considerații generale.....	103
2.2.4.2. Poziția Guvernului în România. Prerogativele și funcțiile sale.	104
2.2.4.3. Investitura Guvernului. Exercițarea atribuțiilor sale.	105
2.2.4.4. Răspunderea membrilor Guvernului.	107
2.2.4.5. Relația dintre Guvern și Parlament.	109
2.2.4.6. Delegarea legislativă.	110
2.2.5. Justiția.	112
2.2.6. Controlul constituționalității legilor.	118
2.3. Structuri unitare și structuri federale în Europa. Regionalism și autonomie.....	121
2.3.1. Confederația de state.	121
2.3.2. Federația.	122
2.3.3. Autonomia locală, cooperarea transfrontalieră și euroregiunile.....	124
2.4. Protecția și garantarea prin mijloace juridice a drepturilor omului la nivel național și european. Cetățenia europeană și „Carta de la Nisa”.....	131
2.4.1. Considerații generale.....	131
2.4.2. Carta drepturilor fundamentale de la Nisa.	134
2.4.3. Cetățenia europeană.	140
2.4.4. Consiliul Europei și ideea statului de drept.....	143
2.4.4.1. Convenția Europeană a Drepturilor Omului și mecanismele de protecție a drepturilor și libertăților.....	144
2.4.4.2. Analiza practicii Comisiei Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene a Drepturilor Omului.....	146
2.4.4.3. Curtea de la Luxemburg și importanța sa în promovarea marilor principii ale dreptului comunitar.	159
2.4.5. Ombudsman-ul comunitar.....	163
Partea a III-a. Ordinea juridică constituțională comunitară.....	166
3.1. Trăsăturile și elementele definitorii ale ordinii juridice comunitare. Relația dintre ordinea juridică comunitară și ordinea juridică națională. Însemnătatea principiului subsidiarității.....	166
3.1.1. Noua configurație a raporturilor comunitare și impactul său asupra problemei delimitării competențelor naționale de cele comunitare.....	172

3.1.2. Principiile subsidiarității și proporționalității și incidența lor asupra atribuirii de competențe în cadrul Uniunii Europene.....	177
3.1.3. Principiul priorității dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre.	181
3.1.4. Principiul aplicabilității directe a dreptului comunitar.....	185
3.2. Procesul legislativ în cadrul Uniunii Europene și corelarea acestuia cu atribuțiile parlamentelor naționale.....	190
3.2.1. Rolul parlamentelor naționale în adaptarea prevederilor constituționale ale statelor europene la standardele comunitare.	192
3.3. Justiția națională și justiția europeană. Însemnătatea controlului de constituționalitate în perspectiva desăvârșirii integrării europene.....	196
3.3.1. Originea, tradițiile și fundamentul justiției europene. Considerațiile istorice și politice care au determinat apariția unei pluralități de jurisdicții pe continentul european (Curtea de la Luxemburg, Curtea de la Strasburg, de la Haga etc.....	196
3.3.2. Prezentarea aspectelor și trăsăturilor relevante ce caracterizează diversele tipuri de jurisdicții acționând pe continentul european.	202
3.3.2.1. Curtea Europeană a Drepturilor Omului și mecanismele sale de protecție a drepturilor și libertăților.	202
3.3.2.2. Curtea de la Luxemburg și importanța sa în promovarea marilor principii ale dreptului comunitar.	207
3.3.2.3. Tribunalul de la Haga pentru fosta Iugoslavie.	210
3.3.2.4. Câteva considerații de sinteză despre justiția europeană și perspectivele ei.....	219
3.4. Partidele politice și rolul lor în Uniunea Europeană.....	223

Partea a IV-a. Perspectivele dezvoltării Uniunii Europene în Mileniul III.

Rolul dreptului european.....	234
4.1. Clauzele constituționale ale integrării noilor state în Uniunea Europeană și efectele lor asupra ordinii juridice naționale.....	234
4.1.1. Cum au procedat actualele state membre ale Uniunii Europene.....	235
4.1.2. Direcții și orientări ale reformelor constituționale în fostele state candidate, devenite membre ale Uniunii Europene.....	243
4.2. Concordanța intereselor naționale ale României cu aderarea la Uniunea Europeană. Raportul dintre dreptul constituțional român și dreptul constituțional european.	247
4.3. Spre un drept european unic pentru viitor? Influența noilor reglementări instituționale europene asupra dezvoltării viitoare a sistemelor de drept naționale.	253
a) modificări constituționale determinate de noul statut internațional al României de membru al Uniunii Europene.....	265

b) modificări ce se impun ca urmare a cerinței de a se perfecționa cadrul de colaborare între instituțiile statului.....	267
---	-----

BIBLIOGRAFIE	269
--------------------	-----

Sinteza în limba engleză.....	279
Sinteza în limba franceză.....	283
Sinteza în limba germană	287

ANEXE	
Anexa 1. Principalele instituții ale Uniunii Europene.....	291
Anexa 2. Tratatul de la Lisabona (extrase).....	296
Anexa 3. Protocol privind rolul parlamentelor naționale în cadrul Uniunii Europene.....	306
Anexa 4. Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.....	309
Anexa 5. Legea nr.33 din 16 ianuarie 2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European	313

EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW

- TABLE OF CONTENTS -

Foreword by Dr Gavril Iosif Chiuzbaian.....	5
Table of contents	15
Synthesis in Romanian	27
Part one. European Integration – a premise of the existence and conspicuousness of the European Constitutional Law	31
1.1. Historical traditions. Evolution and dynamism of the European accession process. Main stages and moments of the accomplishment of the European constitutional draft.....	31
1.1.1. Basis of the European idea.	31
1.1.2. Rivalries and contradictions between the European states. “Avatars” of the European idea under the circumstances of redistributing the power relations on the continent.	36
1.1.3. Europe – a buffer between the super-powers. Evolution of the European idea after the Second World War.....	40
1.1.4. Europe in Millennium III. From economic cooperation to political, military cooperation, and in the domain of justice and internal affairs. Enlargement and reform.	45
1.1.5. Laeken Declaration on the future of the European Union.....	48
1.2. Political significance and Juridical elements of novelty of the European Constitutional Treaty.....	53
1.3. Berlin Reunion and perspectives of reviving the European Constitutional Treaty as adopted in Brussels.	60
1.4. Lisbon Treaty – an important success of the negotiation policy. Analysis of the main provisions.	65
1.5. European Constitutional Law – a new juridical subject. Its relations with constitutional law, community institutional law, compared law, and other subjects.....	76
Part two. National Constitutional Law and European Constitutional Law	89
2.1. National values and European values. Relation between state sovereignty, national identity and integration.	89

2.2. Comparative analysis of the position and part played by the main state institutions in the member states of the European Union.....	92
2.2.1. Separation of powers and its limits in modern constitutions.....	93
2.2.2. Institution of Parliament.....	97
2.2.3. Position of the head of the state within political constitutional regimes.....	99
2.2.4. Government.....	103
2.2.4.1. General considerations.....	103
2.2.4.2. Position of the Government in Romania.....	104
2.2.4.3. Government investiture. Exercise of its attributions.....	105
2.2.4.4. Accountability of Government members.....	107
2.2.4.5. Relation between the Government and Parliament.....	109
2.2.4.6. Legislative delegation.....	110
2.2.5. Justice.....	112
2.2.6. Oversight of constitutionality of laws.....	118
2.3. Unitary structures and federal structures in Europe. Regionalism and autonomy.....	121
2.3.1. Confederation of states.....	121
2.3.2. Federation.....	122
2.3.3. Local autonomy, trans-boundary cooperation and euro-regions.....	124
2.4. Protection and guarantee of human rights by juridical means at national and regional level. European citizenship and the Nice Charter.....	131
2.4.1. General considerations.....	131
2.4.2. Nice Charter.....	134
2.4.3. European citizenship.....	140
2.4.4. Council of Europe and the concept of the law governed state.....	143
2.4.4.1. European Convention of the Human Rights and mechanisms of protection of rights and freedoms.....	144
2.4.4.2. Analysis of the European Commission of the Human Rights practice and the European Court of Human Rights practice.....	146
2.4.4.3. Luxembourg Court and its importance in promoting the grand principles of the community law.....	159
2.4.5. Community Ombudsman.....	163
Part three. Community Constitutional Juridical Order.....	166
3.1. Features and defining elements of the community juridical order. Relation between community juridical order and national juridical order. The importance of the subsidiarity principle.....	166
3.1.1. The new configuration of community relations and its impact on the matter of settling the boundaries between national competences and community ones.....	172

3.1.2. Principles of subsidiarity and proportionality and their incidence on competence granting within the European Union.....	177
3.1.3. Principle of the community law priority to the national law of the member states.....	181
3.1.4. Principle of direct applicability of the community law.....	185
3.2. Legislative process within the EU and its correlation with the attributions of the national parliaments.....	190
3.2.1. Role of the national parliaments in adapting the constitutional provisions to community standards.....	192
3.3. National justice and European justice. The importance of constitutionality control in the perspective of accomplishing the European integration.....	196
3.3.1. Origin, traditions and basis of the European justice. Historical and political considerations that led to a multiplicity of jurisdictions on the European continent (Luxembourg Court, Strasbourg Court, Haga Court, etc.).....	196
3.3.2. Relevant aspects and features characterizing the various types of courts acting on the European continent.....	202
3.3.2.1. The European Court of Human Rights and its mechanisms of protection for the rights and freedoms.....	202
3.3.2.2. The Court of Luxembourg and its importance in promoting the great principles of the community law.....	207
3.3.2.3. The Haga Court for the former Yugoslavia.....	210
3.3.2.4. Some synthetic considerations on the European justice and its perspectives.....	219
3.4. Political parties and their role within the European Union.....	223

Part four. Perspectives of developing the EU in Millennium III. Role of the European Law.....	234
4.1. Constitutional clauses of the new states integration into the EU and their effects on national juridical order.....	234
4.1.1. How the present member states acted.....	235
4.1.2. Directions and guidelines of constitutional reforms in the ex-candidate states that became members of the EU.....	243
4.2. Conformity of Romania's national interests with the accession to the EU. Relation between the Romanian constitutional law and the European constitutional law.....	247
4.3. Towards a unique European Law in the future? The influence of the new European institutional regulations on the future development of national systems of law.....	253
a) constitutional changes determined by the new international status of Romania as a member of the EU.....	265

b) changes imposed by the requirement to perfect the cooperation frame between state institutions.....	267
BIBLIOGRAPHY	269
Synthesis in English	279
Synthesis in French.....	283
Synthesis in German.....	287
ANNEXES	
Annex 1. The main institutions of the EU.....	291
Annex 2. The Lisboa Treaty (abstracts).	296
Annex 3. Protocol on the role of national parliaments within the EU.....	306
Annex 4. Protocol on putting into practice the principle of subsidiarity and the principle of proportionality.....	309
Annex 5. Law nr. 33/16January 2007 on the organization and development of the elections for the European Parliament.....	313

DROIT CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN

- CONTENU -

Préface par Dr. Gavril Iosif Chiuzbaian	5
Contenu.....	19
Synthèse dans la langue roumaine	27
I^{ère} part. L'intégration européenne – prémisses de l'existence et de l'affirmation du droit constitutionnel européen	31
1.1. Les traditions historiques. L'évolution et le dynamisme du processus d'intégration européenne. Les principales étapes et moments de l'accomplissement du projet constitutionnel européen.	31
1.1.1. Le fondement de l'idée européenne	31
1.1.2. Rivalités et contradictions entre les états européens. 'Les avatars' de l'idée européenne dans les conditions de la redistribution des rapports de force sur le continent.....	36
1.1.3. L'Europe – espace tampon entre les superpouvoirs. L'évolution de l'idée européenne après la deuxième guerre mondiale.....	40
1.1.4. L'Europe du Troisième Millénaire. De la coopération économique à la coopération politique, militaire, dans le domaine de la justice et affaires internes. Extension et réforme.....	45
1.1.5. La déclaration de Laeken concernant l'avenir de l'Union Européenne.	48
1.2. Les éléments juridiques de nouveauté du Traité Constitutionnel Européen.....	53
1.3. La Réunion de Berlin et les perspectives de la revitalisation du Traité Constitutionnel Européen.....	60
1.4. Le Traité de Lisbonne – un important succès de la politique de négociations. Analyse des principales prévisions.....	65
1.5. Le droit constitutionnel européen – nouvelle discipline juridique. Ses rapports avec le droit constitutionnel, le droit institutionnel communautaire, le droit comparé et d'autres disciplines.	76
II^{ème} part. Le droit constitutionnel national et le droit constitutionnel européen	89
2.1. Les valeurs nationales et les valeurs européennes. Le rapport entre la souveraineté d'état, l'identité nationale et l'intégration.	89

2.2. L'analyse comparative de la position et du rôle occupé par les principales institutions de l'état dans les pays membres de l'Union Européenne.....	92
2.2.1. La séparation des pouvoirs et ses limites dans les constitutions modernes.....	93
2.2.2. L'institution du Parlement.....	97
2.2.3. La position du chef d'état dans les régimes politique-constitutionnels.....	99
2.2.4. Le gouvernement.....	103
2.2.4.1. Considérations générales.....	103
2.2.4.2. La position du Gouvernement en Roumanie. Les prérogatives et ses fonctions.	104
2.2.4.3. L'investiture du Gouvernement. L'exercice de ses attributions.	105
2.2.4.4. La responsabilité des membres du Gouvernement.....	107
2.2.4.5. La relation entre le Gouvernement et le Parlement.....	109
2.2.4.6. La délégation législative.	110
2.2.5. La justice.....	112
2.2.6. Le contrôle constitutionnel des lois.....	118
2.3. Les structures unitaires et les structures fédérales en Europe. Le régionalisme et l'autonomie.	121
2.3.1. La confédération des états.....	121
2.3.2. La fédération.....	122
2.3.3. L'autonomie locale, la coopération transfrontalière et les euro-régions.....	124
2.4. La protection et le garanti par moyens juridiques des droits de l'homme au niveau national et européen. La citoyenneté européenne et le « Livre de Nice ».	131
2.4.1. Considérations générales.....	131
2.4.2. La carte des droits fondamentaux de Nice.	134
2.4.3. La citoyenneté européenne.....	140
2.4.4. Le conseil d'Europe et l'idée d'état de droit.	143
2.4.4.1. La Convention Européenne des Droits de l'Homme et les mécanismes de protection des droits et libertés.....	144
2.4.4.2. L'analyse de la pratique de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et des mécanismes pour la protection des droits et des libertés.....	146
2.4.4.3. La Cour de Luxembourg et son importance dans la promotion des grands principes du droit communautaire.....	159
2.4.5. L'Ombudsman communautaire.....	163

III^{ème} part. L'ordre juridique constitutionnelle communautaire.....	166
3.1. Les traits et les éléments définitoires de l'ordre juridique communautaire. La relation entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique nationale. La signification du principe de subsidiarité.....	166
3.1.1. La nouvelle configuration des rapports communautaires et son impacte sur les problèmes de délimitation des compétences nationales et de celles communautaires.....	172
3.1.2. Les principes des subsidiarité et de la proportionnalité et leur incidence sur l'attribution des compétences dans le cadre de l'Union Européenne.....	177
3.1.3. Le principe de la priorité du droit communautaire à celle de droit nationale des états membres.	181
3.1.4. Le principe de l'application directe du droit communautaire.	185
3.2. Le procès législatif dans le cadre de l'Union Européenne et sa corrélation avec les attributions parlementaires nationales.....	190
3.2.1. Le rôle des Parlements nationaux dans l'adaptation des prévisions constitutionnelles des États européens aux standards communautaires	192
3.3. La justice nationale et la justice européenne. L'importance du contrôle de constitutionnalité dans la perspective de l'achèvement de l'intégration européenne.....	196
3.3.1. L'origine, les traditions et le fondement de la justice européenne. Les considérations historiques et politiques qui ont déterminé l'apparition d'une pluralité de juridictions sur le continent européen (La cour de Luxembourg, la Cour de Strasbourg, de Hague etc).....	196
3.3.2. La présentation des aspects et traits relevantes qui caractérisent les divers types de juridictions agissant sur le continent européen.....	202
3.3.2.1. La Cour Européenne de Droits de l'Homme et ses mécanismes de protection des droits et libertés.	202
3.3.2.2. La Cour de Luxembourg et son importance dans la promotion des grands principes du droit communautaire.....	207
3.3.2.3. Le Tribunal de la Haye pour l'ancienne Yougoslavie.....	210
3.3.2.4. Quelques considérations de synthèse sur la justice européenne et ses perspectives.....	219
3.4. Les partis politiques et leur rôle dans l'Union Européenne.....	223
IV^{ème} partie. Les perspectives du développement de l'Union Européenne dans le III^{ème} Millénaire. Le rôle du droit européen.....	234
4.1. Les clauses constitutionnelles de l'intégration des nouveaux états dans l'Union Européenne et leurs effets sur l'ordre juridique nationale.....	234

4.1.1. Comment ont procédé les actuels états membres de l'Union Européenne.....	235
4.2. La concordance des intérêts nationaux de la Roumanie avec l'adhésion à l'Union Européenne. Le rapport entre le droit constitutionnel roumain et le droit constitutionnel européen.....	247
4.3. Vers un droit européen unique pour l'avenir ? L'influence des nouvelles prévoyances institutionnelles européenne sur le futur développement des systèmes de droit nationaux.....	253
a) des modifications constitutionnelles déterminés par le nouveau statut international de la Roumanie en tant que membre de l'Union Européenne.....	265
b) des modifications qui s'imposent suite à la demande de perfectionner le cadre de collaboration entre les institutions de l'état.....	267
BIBLIOGRAPHIE	269
La synthèse dans la langue anglaise.....	279
La synthèse dans la langue française.....	283
La synthèse dans la langue allemande.....	287
ANNEXES	
Annexe 1. Les principales institutions de l'Union Européenne.....	291
Annexe 2. Le Traité de Lisbonne (extraits).....	296
Annexe 3. Le protocole concernant le rôle des parlements nationaux dans le cadre de L'Union Européenne.....	306
Annexe 4. Le protocole concernant l'application des principes de la subsidiarité et proportionnalité.....	309
Annexe 5. La loi nr.33 de 16 janvier 2007 concernant l'organisation et le développement des élections pour le Parlement Européen.....	313

EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT

– INHALTSVERZEICHNISS –

Vorwort von dr. Gavril Iosif Chiuzbaian.....	5
Inhaltsverzeichnis	23
Synthese in rumänischer Sprache	27
Erster Teil: Europäische Erweiterung-Voraussetzung der Existenz und Durchsetzung des europäischen Verfassungsrechts.....	31
1.1. Geschichtliche Traditionen. Die Evolution und die Dynamik des Erweiterungsprozesses. Die Grundetappen der Verwirklichung des europäischen Verfassungsprojekts	31
1.1.1. Die Grundlage der Europäischen Idee.....	31
1.1.2. Rivalitäten und Gegensätze zwischen den europäischen Staaten.....	36
1.1.3. Europa-Gebiet des Zusammenstoßes zwischen Super-Mächte. Die Evolution der europäischen Idee nach dem zweiten Weltkrieg.....	40
1.1.4. Europa des dritten Milleniums. Von wirtschaftlicher Zusammenarbeit zur politischen und militärischen Zusammenarbeit. Zusammenarbeit im Bereich des Rechts und der Innenpolitik. Erweiterung und Reform.....	45
1.1.5. Die Laeken-Deklaration hinsichtlich der Zukunft der Europäischen Union.....	48
1.2. Die politische Bedeutung und Die neuen rechtlichen Elemente des europäischen Rechtsvertrages, in der in Bruxelles vereinbarten Form.	53
1.3. Das Treffen in Berlin hinsichtlich der Revitalisierung des europäischen Verfassungsvertrages.....	60
1.4. Der Abkommen von Lisabon – ein bedeutender Erfolg der Verhandlungspolitik. Die Analyse der wichtigsten Bestimmungen.....	65
1.5. Europäisches Verfassungsrecht-neues rechtliches Fachbereich. Seine Besiehungen zu dem Verfassungsrecht, dem kommunitären, institutionelles Recht. Europäisches Recht in Vergleich zu anderen Fachgebieten.....	76

Zweiter Teil: Nationales Verfassungsrecht und Europäisches Verfassungsrecht	89
2.1. Nationales Wertsystem und europäisches Wertsystem. Beziehungen zwischen nationaler Souveranität, nationaler Identität und der europäischen Einschließung.	89
2.2. Vergleichsanalyse hinsichtlich der Stelle und Rolle der wichtigsten Institutionen des Staates in den Mitgliederländern.	92
2.2.1. Die Trennung der Mächte und ihre Grenzen in den modernen Verfassungen.	93
2.2.2. Das Parlament als Institution.	97
2.2.3. Die Rolle des Staatsoberhauptes in politischen Verfassungsregimes.	99
2.2.4. Die Regierung	103
2.2.4.1. Allgemeines	103
2.2.4.2. Die Rolle der Regierung in Rumänien. Prärogative und Funktionen.	104
2.2.4.3. Investitur der Regierung. Ausführung der Zuständigkeiten.	105
2.2.4.4. Verantwortung der Regierungsmitglieder.	107
2.2.4.5. Beziehung zwischen Regierung und Parlament	109
2.2.4.6. Das legislative Delegieren.	110
2.2.5. Das Justizwesen.	112
2.2.5.1. Kontrolle der Verfassungskonformität neuer Gesetze.	118
2.3. Autonome Strukturen und föderative Strukturen in Europa. Regionalisierung und Autonomie.	121
2.3.1. Konföderation der Staaten.	121
2.3.2. Die Föderation.	122
2.3.3. Lokale Autonomie. Übergrenzliche Mitarbeit. Eurogebiete.	124
2.4. Schutz und Bewährung durch rechtliche Mittel der Menschenrechte auf nationaler und europäischer Ebene.	131
2.4.1. Allgemeines.	131
2.4.2. Charta der Grundrechte bei Nisa.	134
2.4.3. Europäische Bürgerschaft.	140
2.4.4. Europäischer Rat und der Begriff des Rechtsstaates.	143
2.4.4.1. Die europäische Konvention der Menschenrechte und die Schutzmechanismen für Rechte und Freiheiten.	144
2.4.4.2. Analyse der Praxis der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.	146
2.4.4.3. Luxemburger Gerichtshof und seine Rolle in der Förderung der Grundprinzipien des kommunitären Rechts.	159
2.4.5. Der kommunitäre Ombudsman	163

Dritter Teil: Die kommunitäre Rechts- und Verfassungsordnung.....	166
3.1. Merkmale und Kennzeichen der europäischen Rechtsordnung. Beziehung zwischen nationaler und kommunitärer Rechtsordnung. Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips.....	166
3.1.1. Neue Konfiguration der kommunitären Beziehungen. Die Auswirkung auf das Problem der Abgrenzung der nationalen Zuständigkeiten von den kommunitären Zuständigkeiten innerhalb der E.U.	172
3.1.2. Die Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität und ihre Rolle in der Zuschreibung von Zuständigkeiten innerhalb der E.U.....	177
3.1.3. Das kommunitäre Vorrechtsprinzip im Vergleich zu den nationalen Rechtssystemen der Mitgliederstaaten.....	181
3.1.4. Das Prinzip der direkten Anwendbarkeit des kommu- nitärischen Rechts	185
3.2. Der legislative Prozess in der E.U. und seine Korrelation mit den Zuständigkeiten der nationalen Parlamente.....	190
3.2.1. Die Rolle der nationalen Parlamente in der Anpassung der Verfassungsvorschriften zu den europäischen Standards	192
3.3. Das nationale Justizwesen und das europäische Justizwesen.. Bedeutung der Verfassungskontrolle hinsichtlich des Integrierungs- prozesses.....	196
3.3.1. Ursprung Traditionen und Grundlage des europäischen Justizwesens. Geschichtliche und politische Berücksichtigungen, die zahlreiche Zuständigkeitsbereiche in Europa bewirkten (Luxem- burger Rechtshof, Haga, etc.).....	196
3.3.2. Aspekte und wichtige Merkmale der Zuständigkeitsbereiche in Europa.	202
3.3.2.1. Europäischer Rechtshof der Menschenrechte und Mechanismen zum Schutz der Rechte und Freiheiten.	202
3.3.2.2. Rechtshof bei Luxemburg und seine Rolle zur Förderung der Grundprinzipien des kommunitärischen Rechts.	207
3.3.2.3. Rechtshof bei Haga und Ex-Jugoslawien.....	210
3.3.2.4. Bemerkungen über das Europäische Justizwesen und seine Perspektiven.....	219
3.4. Politische Parteien und ihre Rolle in der E.U.....	223
Vierter Teil: Die Perspektiven der Entwicklung der E.U. im dritten Millenium. Die Rolle des europäischen Rechts.	234
4.1. Verfassungsklauseln der Zulassung neuer Mitglieder in die E.U. und ihre Auswirkung auf die nationale Rechtsordnung.	234
4.1.1. Wie gingen die Mitgliederstaaten vor?	235

4.1.2. Richtlinien der Verfassungsreformen in den Ex-Kandidatenstaaten, Mitglieder der E.U.	243
4.2. Die Übereinstimmung der nationalen Interessen Rumäniens mit der Beitretung zu der E.U. Beziehungen zwischen dem rumänischen Verfassungsrecht und dem europäischen Verfassungsrecht.	247
4.3. Auf dem Wege zu einem einheitlichen europäischen Recht? Der Einfluss der neuen europäischen institutionellen Regelungen auf die zukünftige Entwicklung der nationalen Rechtssysteme.	253
a) Verfassungsänderungen - bewirkt durch Rumäniens neuerworbenen Status, als Mitglied der E.U.	265
b) Änderungen bewirkt durch die Ansprüche, den Rahmen der Mitarbeit zwischen den Institutionen des Staates zu verbessern.	267
BIBLIOGRAPHIE	269
Kurzverfassung in - Englisch	279
- Französisch.	283
- Deutsch.	287
ANSCHLÜSSE	
Anschluss 1. Wichtige Institutionen in der E.U.	291
Anschluss 2. Der Vertrag von Lisabon (Auszüge)	296
Anschluss 3. Protokoll hinsichtlich der Rolle der nationalen Parlamente im Rahmen der E.U.	306
Anschluss 4. Protokoll hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprinzips.	309
Anschluss 5: Gesetz nr.33 vom 16 Januar 2007 hinsichtlich der Organisation der Wahlen für das Europäische Parlament.	313

SINTEZĂ

Prezenta lucrare, intitulată „Dreptul constituțional european”, reprezintă un manual universitar, destinat studenților, masteranzilor și doctoranzilor, constituind totodată un element util de informare pentru opinia publică și pentru specialiști.

El prezintă problemele cele mai importante pe care le ridică desăvârșirea integrării europene din punctul de vedere al creării unui drept constituțional european, evidențiind totodată confruntările de idei și dezbaterile purtate pe această temă în cadrul unor forumuri internaționale.

Lucrarea se împarte în patru părți și anume: Integrarea europeană, premisă a existenței și afirmării dreptului constituțional european; Dreptul constituțional național și dreptul constituțional european; Ordinea juridică constituțională comunitară; Perspectivele dezvoltării Uniunii Europene în Mileniul III. Rolul dreptului european.

Prima parte a lucrării, intitulată „Integrarea europeană, premisă a existenței și afirmării dreptului constituțional european”, înfățișează tradițiile istorice ale afirmării ideii europene, precum și condițiile în care după cel de al doilea război mondial au fost puse bazele primelor instituții comunitare. Cercetarea examinează evoluția instituțiilor comunitare în cele cinci decenii care au urmat, relevând condițiile istorice noi în care a fost elaborată și luată în discuție ideea perfectării unui Tratat Constituțional European.

În lucrare sunt prezentate principalele elemente de noutate pe care le aduce acest document în forma adoptată de Convenția de la Bruxelles și apoi de Conferința interguvernamentală, sunt relevate dificultățile legate de acceptarea acestui tratat în forma propusă (votul negativ din Franța și Olanda), precum și încercările și negocierile diplomatice purtate timp de aproape doi ani pentru revitalizarea Tratatului Constituțional European.

O atenție deosebită este acordată Reuniunii de la Berlin a Consiliului European din anul 2007, evidențiindu-se noile elemente pe baza cărora urmează să fie perfectate aranjamente instituționale acceptabile pentru toate statele europene.

O analiză de substanță este consacrată Tratatului de la Lisabona, înfățișându-se noile prevederi, acceptate de toate cele 27 state membre ale U.E., pe baza unui laborios proces de negocieri, care au ținut seama atât de perfecționarea mecanismului instituțional al Uniunii cât și de respectarea intereselor naționale ale statelor membre.

În cadrul primei părți a lucrării se acordă o atenție specială „dreptului constituțional european” ca nouă disciplină juridică în plin proces de formare,

relevându-se caracterul specific al acestuia, raporturile sale cu dreptul constituțional intern, cu dreptul instituțional comunitar, cu dreptul comparat și cu alte discipline.

În partea a doua a lucrării, **„Dreptul constituțional național și dreptul constituțional european”** sunt înfățișate elementele de corelație care există între valorile naționale și valorile europene, insistându-se asupra raportului ce există între suveranitatea de stat, identitatea națională și integrare.

Lucrarea analizează în mod comparativ poziția și rolul ocupat de principalele instituții ale statului (parlament, șef de stat, justiție) în țările membre ale Uniunii Europene în lumina promovării și respectului separației puterilor în stat.

O atenție dintre cele mai mari este acordată problemei structurilor de stat în Europa, federalismului și confederalismului, relevându-se diferența ce există între aceste noi forme de colaborare, precum cooperarea transfrontalieră și practica euroregiunilor, expresie a principiului autonomiei locale și respectului principiului subsidiarității.

Problematica drepturilor omului și protecția sa pe plan național și european face obiectul unei analize aprofundate, fiind prezentate în mod special elemente noi ce decurg din practica Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și a Curții de la Luxemburg, în contextul mijloacelor de care beneficiază cetățenii europeni pentru garantarea drepturilor lor. Elementele noi privind protecția și garantarea drepturilor omului sunt corelate cu instituirea cetățeniei europene prin Tratatul de la Maastricht și încorporarea „Cartei de la Nisa” în conținutul Tratatului Constituțional European.

Partea a treia a lucrării, **„Ordinea juridică constituțională comunitară”**, înfățișează trăsăturile și elementele definitorii ale ordinii juridice comunitare, analizând relația ce există între ordinea juridică comunitară și ordinea juridică națională. Sunt relevate elemente ce țin de delimitarea competențelor naționale de cele comunitare, aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, a principiului priorității dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre, ca și a principiului aplicabilității directe a dreptului comunitar.

În aceeași parte a lucrării se acordă un spațiu corespunzător procesului legislativ în cadrul Uniunii Europene, relevându-se specificitatea acestuia, precum și rolul parlamentelor naționale în adaptarea prevederilor constituționale ale statelor europene la standardele comunitare.

Tot în această parte a lucrării sunt examinate problemele pe care le ridică corelația dintre justiția națională și justiția europeană, însemnătatea controlului de constituționalitate în perspectiva desăvârșirii integrării europene, și sunt prezentate diversele aspecte și trăsături specifice ce caracterizează actualele tipuri de jurisdicție acționând pe continentul european.

Cu acest prilej sunt înfățișate unele posibile forme de colaborare între jurisdicțiile naționale și cea europeană în perspectiva perfectării și adoptării Tratatului Constituțional European.

Un capitol important al acestei părți a lucrării este consacrat partidelor politice și rolului lor în Uniunea Europeană, cu specială privire la activitatea partidelor europene și la contribuția grupurilor politice parlamentare care ființează în cadrul Parlamentului European.

Ultima parte a lucrării, intitulată „Perspectivele dezvoltării Uniunii Europene în Mileniul III. Rolul dreptului european”, examinează clauzele constituționale ale integrării noilor state și efectele lor asupra ordinii juridice naționale, referindu-se în mod special la experiența și practica actualelor state membre ale Uniunii Europene, precum și a fostelor țări candidate.

O atenție deosebită este acordată concordanței intereselor naționale ale României cu aderarea la Uniunea Europeană și raportului dintre dreptul constituțional român și dreptul constituțional european. În acest context este subliniată importanța reformei constituționale din anul 2003, precum și eventualele direcții ale unei noi și necesare reforme constituționale.

O problemă de perspectivă, cu care se încheie această parte a lucrării, este aceea a influenței noilor reglementări instituționale convenite prin Tratatul de la Lisabona asupra dezvoltării viitoare a sistemelor de drept național, precum și a posibilității perfectării unui drept european unic, într-o anumită perspectivă istorică.

Concluzia cercetării este aceea că în momentul de față este posibilă și necesară o armonizare și sincronizare a sistemelor juridice naționale, dar elaborarea unui drept european unic rămâne încă o problemă de viitor, ce nu va putea fi soluționată decât dacă procesul de integrare va cunoaște noi dezvoltări, în așa măsură încât să facă posibilă o asemenea apropiere între sistemele de drept.

În prezent se constată că sistemele naționale de drept, ca și constituțiile statelor, exprimă anumite tradiții și realități istorice ce vor fi prezente în viața europeană încă o perioadă îndelungată.

În consecință, dreptul constituțional european rămâne la nivelul unor orientări de principiu și standarde generale, exprimând mai curând valori generale și comandamente istorice, de care nici un sistem de drept nu poate face abstracție.

Cu acest scop, sunt necesare unele schimbări în cadrul sistemului de învățământ superior, în special în ceea ce privește curriculumul și metodele de predare.

Un aspect important al acestui proces este necesitatea de a actualiza conținutul curriculumului, astfel încât acesta să reflecte noile tendințe din domeniul științelor sociale și umaniste.

În acest context, este necesar să se acorde atenție deosebită dezvoltării competențelor transversale ale studenților, precum și a abilităților de gândire critică și de rezolvare a problemelor.

O altă direcție de dezvoltare este creșterea calității procesului de învățământ, prin implementarea unor metode inovative și utilizarea tehnologiilor moderne.

În concluzie, dezvoltarea sistemului de învățământ superior este un proces complex, care necesită o abordare integrată și o colaborare strânsă între toate părțile implicate.

Este necesar să se acorde prioritate dezvoltării resurselor umane, prin formarea și perfecționarea cadrelor didactice și a studenților.

În același timp, este important să se asigure accesul la învățământ pentru toți cei care doresc să studieze, indiferent de condițiile socio-economice.

În cele din urmă, este necesar să se promoveze valoarea învățământului superior în societate, astfel încât acesta să fie perceput ca fiind o investiție profitabilă în viitor.

Doar prin aceste măsuri, putem asigura o dezvoltare durabilă și de calitate a sistemului de învățământ superior în România.

DREPT CONSTITUȚIONAL EUROPEAN

I. Integrarea europeană – premiză a existenței și afirmării dreptului constituțional european

1.1. Tradițiile istorice. Evoluția și dinamismul procesului de integrare europeană. Principalele etape și momente ale înfăptuirii proiectului constituțional european.

1.1.1. *Fundamentul ideii europene.*

Ideea europeană are o îndelungată și laborioasă tradiție, ea sălășluind încă din cele mai vechi timpuri în mintea unor gânditori luminați, a unor promotori ai progresului și vizionari ai viitorului, chiar în epoci îndepărtate, brăzdate de războaie și conflicte.

Dacă unii cercetători consideră că despre "civilizația europeană" (în sensul modern, al acceptării acestei noțiuni la nivelul întregului continent) se poate vorbi numai începând din secolul al XII-lea este în afară de orice îndoială că anumite elemente de civilizație aparținând diverselor popoare, care s-au succedat în istorie, datează de mult. Pe de altă parte, este un fapt cert că fiecare popor, încă din timpuri vechi, a dispus de propriul său sistem juridic mai mult sau mai puțin elaborat, care, împreună cu cele aparținând altor popoare, a constituit o temelie pe baza căreia s-au afirmat, dezvoltat - iar în prezent se manifestă în toată plenitudinea lor - ideile europene¹.

Pe parcursul veacurilor, idei europene și umaniste de marcă au fost exprimate de eminente reprezentanți ai gândirii antice.

Este știut că, încă de timpuriu, cetățile grecești își soluționau numeroasele lor conflicte prin intermediul arbitrajului, iar tratatele de pace se încheiau prin ofrande aduse zeilor, ceremonii care confereau înțelegerilor perfectate un caracter sacru și inviolabil. Ideea arbitrajului a găsit, de altfel, un sprijin entuziast în reprezentanți de seamă ai culturii antice, precum Tucicide, Isocrate sau Platon. De altfel, Platon a fost cel dintâi care a susținut ideea organizării păcii și prevenirii războaielor prin crearea unor confederații. Asemenea confederații au ființat, de altminteri, în Grecia antică, iar "consiliul amficioniilor" era însuși forumul de judecată al confederației, având totodată un puternic caracter religios.

¹ Claude Dumas, *Histoire de la Civilisation européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1969, pag.7.

Deși Pax romana nu admitea ideea unei confederații – Roma nedorind să împartă supremația lumii cu nici o altă cetate, regat sau imperiu –, chiar în sistemul roman s-au manifestat anumite elemente de gândire care atestau înțelegerea realității existenței altor popoare și a sistemelor lor de drept. Potrivit lui Cicero, însăși Legea celor XII table ar fi conținut elemente de drept comparat, desprinse din legislația cetăților grecești. La aceasta se adaugă în sistemul însuși al dreptului roman existența instituției "pretorului pelerin", a recunoașterii unor norme de drept în favoarea străinilor, precum și activitatea diplomatică de ceremonial desfășurată de "colegiul fetișilor".

Ideile generoase ale creștinismului au oferit temeiul reluării propunerilor de soluționare pașnică a diferendelor în spiritul religiei creștine și de organizare a unor instituții care să permită menținerea păcii în condițiile când aceasta era amenințată. În această perioadă, papii au servit deseori drept arbitri în litigiile dintre diverși suverani, cel mai celebru caz de arbitraj fiind arbitrajul Papei Alexandru al VI-lea în litigiul dintre Spania și Portugalia (1494), care s-a soldat cu o împărțire practică a lumii noi între aceste două mari puteri ale vremii.

În plan teoretic apar numeroase proiecte de organizare a păcii. Francezul Pierre Dubois (Petrus de Bosco) a publicat în anii 1305-1307 cartea sa *De recuperatione terrae sancte*, în care propunea studierea posibilităților de realizare a unei republici creștine a tuturor domnitorilor creștini "pentru recucerirea pământului sfânt". Această formă de republică europeană urma să aibă ca șef pe Papă, iar ca instanță de judecată scaunul apostolic².

În 1462, George Podiebrad, regele Boemiei, inspirat de diplomatul Antonio Marini, elaborează un proiect de uniune a statelor europene în scopul stăvilirii pericolului otoman. Mai târziu, în 1598, Albericus Gentilis propune și el un proiect de organizare a statelor pe baze juridice, iar în 1625 Hugo Grotius preconizează o asociație internațională a principilor creștini.

Din aceeași perioadă datează și un proiect foarte îndrăzneț de organizare internațională, elaborat de Emeric Crucé, care sugera pentru prima oară includerea în asociația internațională a statelor a unor țări necreștine (Turcia și China), pentru a se putea asigura astfel o pace veșnică printr-o reglementare juridică și un arbitraj internațional. De menționat este și faptul că în acest proiect se sugera pentru prima dată adoptarea unei monede internaționale unice care să faciliteze schimburile dintre țări.

Dintre proiectele timpului respectiv se cuvine a se menționa în mod deosebit proiectul elaborat de Maximilian Bethune, Duce de Sully, ministrul regelui Henric al IV-lea, în 1645; proiect prin care se avansa ideea unității europene și a realizării unei bune înțelegeri între catolici și protestanți.

² V.I.Feraru, *Proiectul de uniune a statelor europene*, Tipografia Olimpul, București, 1935, pag.9.

Planul Sully avea un caracter politic și propunea o federație europeană din care urmau să facă parte 15 principate. Deși federația purta numele de "republică", șeful ei trebuia să fie regele Henric al IV-lea. Conducătorul federației nu putea fi ales însă de două ori consecutiv și nici din aceeași familie. Parlamentul european urma să cuprindă 66 de membri, care trebuiau să fie reînnoiți din trei în trei ani. Totodată, se înființau șase consilii regionale, care reprezentau în fond tribunale de arbitraj. Proiectul avea în vedere pentru prima dată încheierea unor tratate speciale de comerț și trafic. El preconiza, totodată, crearea unei armate unice, cu un efectiv de 75.000 de oameni, având ca singură menire să alunge pe turci din Europa și să mărească astfel teritoriul european al federației. Un obiectiv de perspectivă al planului Sully era elaborarea Constituției europene și asigurarea libertății comerțului de-a lungul întregii Mări Mediterane, precum și pe Marea Neagră³.

În 1693, americanul William Pen, întemeietorul statului Pennsylvania, emite ideea unui tribunal general pentru toate statele europene, care să asigure soluționarea pașnică a disputelor.

Un entuziast apărător al ideii federaliste a fost, în secolul XVIII, Abatele Saint Pierre. El a elaborat, în 1713, un proiect de constituire a unei Ligi a celor 24 de state creștine, la care urma să se alăture și Turcia, implicând constituirea unui corp reprezentativ (Parlamentul) cu sediul la Utrecht - oraș de care erau legate interese internaționale ale aceluși timp -, limitarea forțelor armate la 6.000 de soldați pentru fiecare țară, precum și instituirea unui tribunal însărcinat cu judecarea eventualelor conflicte. Proiectul Abatelui Saint Pierre a fost transmis tuturor șefilor de state și oamenilor luminați ai timpului. Cu toate acestea, efectul său a fost redus.

Filosoful german Immanuel Kant a elaborat, în 1795, un proiect de pace veșnică, proiect care însuma principii valoroase, printre care renunțarea la forță, neamestecul și altele. Spre deosebire de ceilalți gânditori amintiți care preconizau existența unor armate, având chiar efective limitate, Kant se pronunța categoric pentru desființarea armatelor permanente. El propunea, totodată, instituirea unei federații de state, cu o constituție republicană, garantată de anumite legi pozitive internaționale, chemate să servească drept îndrumări la buna sa organizare⁴.

În testamentul său politic, Napoleon își exprima încrederea că numai prin pace și convingere Europa va putea să pună capăt neînțelegerilor și să se transforme într-un stat federal. "Am fost obligat a îmblânzi Europa prin arme; astăzi trebuie să o convingem. Las fiului meu destulă forță și simpatie pentru ca să poată continua opera mea prin singurele arme ale unei diplomații luminate și

³ A se vedea pentru dezvoltări: Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la Construction Européenne*, Editions Complexe, Bruxelles, 1996; Bénédicte Beauchesne, *La construction européenne de l'Antiquité à nos jours*, Editions Elipses, Paris, 2006.

⁴ Louis le Fur, Georges Chklaver, *Recueil de textes de droit international public*, Dalloz, Paris, 1934, pag.67.

conciliatoare... Europa prin legături federale indisolubile... Învingător al Rusiei la 1812, problema păcii ar fi fost rezolvată pe 100 de ani"⁵.

În secolul XIX se remarcă planul prințului Adam Czartoriski, prezentat ministrului William Pitt, prin care se sugera asigurarea păcii eterne printr-o înțeleaptă repartitie între state cu o populație grupată după legătura lor de sentimente și după interesele lor geografice și economice. Proiectul avea în vedere elaborarea unui Cod al dreptului internațional și garantarea aplicării sale prin forțele unite a două state ponderatoare: Anglia și Rusia.

În 1821, Joseph de Maistre, în lucrarea sa "Soirées de Saint Petersburg", emite ideea unei Societăți a Națiunilor. Tot în această perioadă, revoluționarul italian Mazzini întrezărește o federație europeană printr-o prăbușire a tronurilor, care ar putea determina apariția "tinerei Europe".

Secolul XIX este, prin excelență, secolul unor propuneri federaliste. La Congresul pacifist de la Paris din 1849, Victor Hugo rostește celebrele cuvinte: "Va veni ziua când armele vor cădea din mâini și bombele tunurilor vor fi înlocuite cu cuvântul și cu dreptul de vot universal al popoarelor... va veni o zi când tunurile nu se vor mai vedea decât prin muzee, și lumea se va mira că au fost vreodată cu putință... Și va veni ziua când vom vedea două grupări uriașe: Statele Unite ale Europei și Statele Unite ale Americii dându-și mâna prietenească peste ocean..."⁶.

În 1878, juristul elvețian Johann Kaspar Bluntshchli avansează ideea unei confederații a statelor europene, condusă de un consiliu federal cuprinzând delegați ai tuturor statelor europene și un Senat, însumând delegații parlamentare din partea tuturor statelor membre ale confederației. Proiectul său urma să fie garantat printr-o codificare a dreptului internațional.

Din aceeași perioadă se mai pot menționa proiectul scriitorului Godin (1883), proiectul lui Frederich Passy și Randal Cremer pentru crearea unei Uniuni Interparlamentare (1888), proiectul lui François Crispy (sfârșitul secolului XIX), discuțiile purtate în cadrul celor două Conferințe de la Haga (1899, 1907) ș.a.

O perioadă propice promovării ideilor federaliste se deschide odată cu înființarea Ligii Națiunilor. În 1923 se înființează, la Viena, cunoscuta Asociație Paneuropa, sub președinția contelui Richard V.Coudenhove Kalergi, iar în 1929 scriitorul italian Bertolucci fondează o Asociație de pace în spiritul ideilor extremei drepte.

Marile idei federaliste în perioada interbelică sunt sintetizate în special în două documente: proiectul contelui Kalergi și planul Briand, elaborat la 1 mai 1930 și supus examinării Ligii Națiunilor la 17 mai același an.

Proiectul unui Pact paneuropean elaborat de contele Kalergi cuprindea 20 de articole în care erau enunțate principiile potrivit cărora statele suverane "vor alcătui o alianță eternă pentru a asigura pacea europeană". Noua organizație urma

⁵ V.I.Feraru, op.cit., pag.16.

⁶ Idem, pag.18.

să poarte titulatura de "Statele federale europene", toți cetățenii statelor federate devenind în același timp și cetățeni europeni. Membrii federației urmau să respecte Pactul Ligii Națiunilor și Pactul Briand-Kellogg, iar diferendele dintre state urmau să fie judecate de o Curte federală. Minoritățile naționale trebuiau să se bucure de drepturi egale cu majoritatea cetățenilor în fața legilor, precum și în ce privește liberul exercițiu al limbii, învățământului, presei și practicarea cultelor religioase. Tratatelor comerciale între statele federate urmau să fie bazate pe principiul clauzei națiunii celei mai favorizate, iar tratatele politice și militare urmau să fie abrogate dacă nu se înscriseră în ideile Federației.

Organele federației erau Consiliul, cuprinzând câte un reprezentant cu drept de vot al fiecărui stat; Adunarea, însumând delegați ai parlamentelor sau instituțiilor analoge și Curtea federală, care examina disputele dintre statele federate, decidând totodată în ceea ce privește conflictele dintre autoritățile federale și guvernele statelor federate. Conte Kalergi spera ca ideea federației statelor europene să obțină sprijinul Statelor Unite și chiar al Rusiei sovietice. El își punea mari speranțe în Liga Națiunilor, propunând reorganizarea acesteia pe baza unui sistem de descentralizare continentală federativă, care ar fi putut să contribuie astfel la edificarea Paneuropei.

Uniunea Juridică Internațională a elaborat și ea un anteproiect de Uniune Europeană, inspirat din ideile lui Aristide Briand. În concepția acestuia, organizația europeană urma să fie realizată în etape succesive, acționându-se în cadrul Societății Națiunilor. Ca organe ale organizației europene se prevedeau conferințele, un consiliu, comisiile permanente și un secretariat.

Memorandumul Briand, transmis Societății Națiunilor, relua și dezvoltă ideile federaliste exprimate de omul politic francez în toată perioada de după primul război mondial, și în special în discursul său din 5 septembrie 1929. Memorandumul avea grijă să sublinieze că în cadrul măsurilor preconizate, suveranitatea absolută și independența politică a statelor din Uniune urmau să fie păstrate și respectate întocmai, fără a suferi nici un fel de prejudiciu.

Ca mijloace de realizare a proiectului său, Aristide Briand avea în vedere – în mod succesiv – convocarea unei conferințe europene, iar apoi desemnarea unui "organ executiv sub denumirea de comitet politic permanent", la care se adăuga un secretariat pentru chestiunile administrative.

Este de menționat că Memorandumul guvernului francez avea în vedere, totodată, subordonarea problemelor economice celor politice, organizarea cooperării politice europene, precum și o "apropiere a economiilor europene creată sub responsabilitatea politică a guvernelor solidare".

Este de remarcat că toate concepțiile și ideile privind integrarea europeană la care ne-am referit s-au bazat în mod constant pe concepte juridice, mai ales pe ideea de drept care, potrivit tuturor proiectelor pe care le-am menționat, trebuia să constituie baza apropierei statelor europene și, în final, să asigure o unire a lor în cadrul unei federații întemeiate pe recunoașterea unor obiective și scopuri comune.

Așa cum arată în mod inspirat un cercetător francez, François Terré, "Rolul dreptului este mai mult sau mai puțin important, în funcție de civilizații. Unele dintre acestea - India, islamul - au plasat dreptul în umbra visului metafizic sau a credinței religioase. Altele, tot orientale, au preferat în locul guvernării oamenilor prin legi o guvernare prin rituri sau despoți. Ideea europeană este diferită: ea se bazează pe prestigiul dreptului. Chiar dacă uneori istoria continentului este traversată de curenți contrarii, sceptice față de puterea reglementării conflictelor dintre oameni prin mijloacele dreptului, acesta a continuat să fie garantul coexistenței libertăților. Ideea de justiție nu este nouă în Europa. Ca urmare, nici ideea de drept"⁷.

Un cunoscut om de știință român care a consacrat ample studii procesului integrării europene, profesorul Andrei Marga, aduce într-o lucrare a sa, intitulată sugestiv **"Filosofia unificării europene"**, importante precizări, din care ne permitem să reproducem un pasaj substanțial. "Cultura dreptului stă, în definitiv, pe suportul unei concepții asupra omului și, în fapt, invers, concepțiile asupra omului se formează și se exprimă, istoricește privind lucrurile, în legătură cu concepții asupra omului care iau forma <<aerată>> a filosofiilor și religiilor. Afirmatia este valabilă cu atât mai mult în cultura europeană, care a autonomizat sferele și valorile, dar a și evidențiat limpede legăturile lor interioare. Înăuntrul ei, demnitatea persoanei umane, conceptul filosofic al rațiunii și recunoașterea practică a unui **status** individului în comunitatea politică din care el face parte au fost diferențiate, însă au rămas continuu în legătură. Dar ceea ce a specificat cultura europeană, cel puțin de la Renaștere încoace, a fost, sub aspectul de care ne ocupăm acum, așezarea sferelor și valorilor pe temelia libertății individuale și conceperea acestei libertăți ca autonomie. S-a spus, de aceea, că <<autonomia este conceptul european al libertății>> și că <<drepturile la libertate sau drepturile cetățenești se leagă cu o imagine asupra omului cu totul determinată, cu omul ca cetățean căruia îi sunt asigurate anumite bunuri fundamentale. Acestea sunt prescrise mereu global cu prima formulă: viață, libertate, proprietate>>. Aparții culturii europene asigurând, prin reglementările de drept, aceste bunuri fundamentale »⁸.

1.1.2. Rivalități și contradicții între statele europene. "Avatarurile" ideii europene în condițiile redistribuirii raporturilor de forță pe continent.

În condițiile în care pe continentul european s-au desfășurat un număr considerabil de războaie și de conflicte armate, ideea europeană - atât de frumos elaborată de oameni de știință, de filosofi, juriști - a trebuit să "cedeze pasul" față de ambițiile hegemonice ale unor state mari, față de rivalitățile dintre marile puteri,

⁷ François Terré, **Dreptul. Genetica și moartea subiectului**, în Antoine Compagnon, Jacques Seebacher, **"Spiritul Europei. Cuvinte și lucruri"**, Editura Polirom, Iași, 2002, pag.64.

⁸ Andrei Marga, **Filosofia unificării europene**, Biblioteca Apostrof, Cluj, 1995, pag.39.

ca și față de tendințele expansioniste care s-au manifestat de multe ori chiar și la nivelul unor state mici.

Nu este în intenția noastră de a evoca aci lungul șir al războaielor și conflictelor care s-au desfășurat pe continentul european. Printre acestea au fost numeroase războaie civile, religioase, conflicte militare - uneori de proporții - între țări vecine și mai ales două războaie mondiale, care au provocat numeroase distrugerii și au amânat pentru mult timp înfăptuirea ideii europene. La toate acestea mai trebuie adăugat că ideea europeană a fost, din păcate, folosită în detrimentul sensului ei original de către unele țări care încercau să provoace "unificarea Europei", ca o proiecție a propriilor tendințe hegemoniste și expansioniste.

Cu toate meritele sale incommensurabile, Napoleon vedea ideea unificării continentului prin mijloace militare, bazându-se mai puțin pe forța diplomației, cât pe forța "marii armate" (La grand armée). Pe de altă parte, de multe ori în "sprijinul" ideii europene au fost invocate diverse ideologii, care erau folosite de fapt pentru a justifica preponderența unor state foarte puternice.

Numeroasele revoluții care au avut loc în Europa au complicat și mai mult lucrurile, deoarece au evidențiat marea discrepanță ce exista între liberali și absolutiști, între "albi" și "roșii", între diverse forme de guvernare, dintre care unele își propuneau să păstreze tradiționalismul, iar altele să răstoarne structuri și mecanisme care se perpetuaseră de secole și la care popoarele în cauză nu doreau să renunțe.

Prin urmare, ideea europeană a cunoscut - ca orice idee politică - momente de ascensiune dar și de recul, declarații entuziaste de sprijin provenind din convingere, dar și din anumite interese, recurgerea la forță și nesocotirea regulilor dreptului internațional îndepărtând în mod considerabil orice tendință de apropiere între popoare, pe linia edificării unui continent în care să predomine în mod necontestat valorile păcii, libertății și spiritul de cooperare.

Este de menționat că pe parcursul secolelor, ideile și concepțiile politice s-au dezvoltat în mod considerabil, numeroși gânditori de seamă, oameni politici, ca și exponenți de marcă ai intelectualității exprimând opinii îndrăznețe, care vizau de fapt condamnarea războaielor, evidențierea virtuților păcii, semnalând astfel popoarelor necesitatea unui cadru optim pentru apropierea și colaborarea lor. Astfel, încă din antichitate, Cicero scria că "dulce este cuvântul pace și ea însăși este binefăcătoare". Erasmus din Rotterdam, într-o remarcabilă lucrare intitulată "Jeluirea păcii, alungată și lovită din toate părțile", își exprima părerea că "Cea mai mare parte a poporului detestă războiul și dorește pacea. Numai câțiva, a căror nelegiuită fericire atârână de nefericirea publică, doresc războiul"⁹.

Cu deosebită vigoare s-au ridicat împotriva războiului gânditorii francezi. Voltaire considera, de pildă, că "Războiul este cel mai mare rău moral, fără doar și

⁹ Vezi culegerea "Iubirea de moșie e un zid...", Editura Albatros, București, 1977, pag.368.

poate: aduce după sine toate crimele; introduce calomnia în declarații, perfidia în tratate, jaful, pustiirea, suferința și moartea sub toate formele"¹⁰.

Un compatriot al său care a trăit mult mai târziu, scriitorul Victor Hugo, își exprima speranța că "Nu mă mulțumesc a zice că pacea e cu puțință, mai zic că ea e inevitabilă. Va veni o zi când tunurile nu vor mai fi decât piese de muzeu, arătate oamenilor ca niște instrumente barbare, iar ei se vor mira că au putut exista vreodată"¹¹.

Iată deci că încă de timpuriu numeroși gânditori, oameni de cultură, au intuit pericolele pe care divizarea continentului, perpetuarea stărilor conflictuale le reprezintă pentru ideea umanistă a unității Europei.

Afirmarea ideii europene presupune deci, în mod necesar, abolirea urii dintre națiuni, conștientizarea fiecărui popor că vecinul său nu reprezintă un "dușman secular" care trebuie anihilat în interesul asigurării propriei supraviețuirii ci, dimpotrivă, un partener virtual, ale cărui calități se pot evidenția mai bine în acțiuni de cooperare înțelept elaborate și promovate, decât menținând o adversitate militară, costisitoare în primul rând, dar și demoralizatoare pentru toți cei care sperau într-un viitor mai bun al Europei.

Trebuie menționat că pe continentul european a luat naștere de timpuriu, în pofida vicisitudinilor și conflictelor, teoria "echilibrului", care a permis în anumite situații evitarea unor conflicte. Această teorie a constituit și constituie o contribuție incontestabilă pe care Europa a adus-o la înfăptuirea unei apropieri între popoarele continentului și, în final, la desăvârșirea procesului său de integrare.

Teoria echilibrului are origini îndepărtate, fiind susținută, printre alții, de Tucidide în celebra sa lucrare "Războiul peloponeziac". Adevărata afirmare a teoriei echilibrului s-a produs însă în secolul XVII, când guvernele europene au devenit conștiente, după cum se observă în "Dicționarul diplomatic" întocmit de Academia Diplomatică Internațională, de faptul că ar trebui să-și modereze ambițiile de dominație, preferând interdependența între diferitele țări și menținerea echilibrului. Pentru menținerea echilibrului nu se avea în vedere ca fiind indispensabil faptul ca toate statele să aibă aceeași întindere, aceeași populație, ci numai ca ele să aibă în comun sentimentul solidarității și dorința de a acționa când una dintre țări ar fi încercat să facă voința ei « lege » sau să oprească independența unei alte țări.

Talleyrand considera că echilibrul trebuie să reprezinte un raport între forțele de rezistență și forțele de agresiune existente în cadrul unor diverse corpuri politice.

Congresul de la Viena din 1815 a estimat, după lungi dezbateri, că în realitate echilibrul trebuie să reprezinte o combinație de drepturi, de interese și de puteri, prin care Europa ar putea să obțină ca nici o putere singură sau nici un grup

¹⁰ Idem, pag.389.

¹¹ Idem, pag.373.

de state să nu poată parveni a domina continentul. Pe de altă parte, s-a considerat necesar ca prin înfăptuirea echilibrului european drepturile recunoscute unui stat să nu poată fi amenințate de capriciile unei țări sau de o reuniune a unor state.

Echilibrul mai trebuie să cuprindă și ideea că pentru a menține ordinea de lucruri stabilită, statele nu trebuie să se găsească sub amenințarea unui război iminent sau real, sensul colaborării între state fiind în principal acela de a împiedica de la bun început încercările celor care ar fi dorit să tulbure pacea.

Echilibrul european a trebuit să lupte în secolele XVIII și XIX împotriva tendințelor de preponderență ale habsburgilor în Austria, ale lui Carol al V-lea și Filip al II-lea, mai târziu ale lui Ludovic al XIV-lea și Napoleon I și, în sfârșit, împotriva tendinței de hegemonie a împăratului Wilhelm al II-lea al Germaniei.

Printre aplicațiile cele mai importante ale acestei teorii se citează: politica lui Richelieu contra Casei de Austria, politica de coaliție a unor state europene împotriva lui Ludovic al XIV-lea, renunțarea de către Infanta Maria Tereza la Coroana Spaniei prin Tratatul de la Pirinei din 1659 etc.

În baza principiului echilibrului european, prin Tratatul de la Utrecht a fost interzisă reunirea sub același sceptru a guvernelor Franței și Spaniei. Coalizarea întregii Europe împotriva lui Napoleon a dat într-un fel expresie tot aceleiași politici de echilibru care s-a concretizat în special prin lucrările Congresului de la Viena din 1815.

Principiul "echilibrului european" și-a găsit expresia și în ideea "concertului european", prin acesta înțelegându-se un sistem de guvernare europeană prin care câteva dintre marile puteri impun celorlalte respectul unor dispoziții la care acestea din urmă nu au colaborat sau au refuzat să colaboreze.

Concertul european s-a concretizat în reuniuni la diverse nivele ale statelor mari pentru rezolvarea unor crize internaționale. Acest sistem a permis menținerea unei păci între marile puteri, dar nu rareori interesele țărilor mici au fost sacrificate sau ignorate, cum a fost cazul României la Congresul de la Berlin din 1878.

Mai aproape de epoca noastră, teoria echilibrului s-a manifestat prin Tripla Alianță la începutul secolului XX, Alianța dintre Franța și Rusia, încercările care s-au făcut după primul război mondial etc.

Dicționarul diplomatic, deși recunoaște importanța ideii echilibrului european, observă totuși că acest sistem în varianta "concertului" nu a mai funcționat după 1878 (Congresul de la Berlin) iar sistemul însuși al echilibrului "are drept corolar evident ingerința continuă a unui stat în afacerile altui stat" - cu alte cuvinte reprezintă o sursă de intervenții.

În opoziție cu teoria intervenției, pe continentul american s-a afirmat doctrina Monroe, care a constituit o stavilă la adresa tendințelor intervenționiste¹².

¹² George A. Cumpănașu, *Doctrina Monroe și specificul american în relațiile internaționale*, Institutul de arte grafice "Lupta", N. Stroilă, București, 1941, pag. 14.

Datorită rivalităților și contradicțiilor dintre înseși marile puteri concertul european nu a putut supraviețui. Cu toate acestea, au fost autori care au considerat că tratatele de pace din 1918 ar "revitaliza" - într-un sens - spiritul concertului european.

Mulți se întreabă și astăzi dacă recunoașterea drepturilor de care beneficiază membrii permanenți ai Consiliului de Securitate al O.N.U. nu ar putea fi considerată și ea o "amintire" a viziunii privind concertul european. Este vorba, evident, de o problemă care depășește preocupările noastre, dar ideea însăși a unui nucleu de țări care ar avea "mai multe drepturi decât altele" se regăsește și astăzi în unele modificări aduse tratatelor instituționale ale Uniunii Europene și recunoașterea posibilității existenței unei « Europe cu două viteze ».

Oricât ar părea de dureros pentru statele mici, ele au fost puse de nenumărate ori în situația de a accepta puncte de vedere impuse de statele mari. Reținând în sine ideea echilibrului, care reprezintă neîndoiește o idee corectă, nu putem să nu remarcăm că pentru a fi viabilă ea trebuie să se refere în aceeași măsură la toți participanții la un anumit proces cu caracter instituționalizat.

Forța ideii europene rezidă în democratismul și umanismul său, așa cum am căutat și noi să subliniem la punctul precedent. Ideea europeană și echilibrul se împletesc în mod necesar, dar echilibrul trebuie să se realizeze în beneficiul tuturor națiunilor, și nu numai al câtorva.

Acesta este mesajul umanist pe care îl dă teoria echilibrului corect înțeleasă, ca o teorie a păcii, iar nu ca un instrument de legalizare a intervenției unor puteri în treburile statelor mici, așa cum din păcate a dovedit întreaga practică a secolelor XIX și XX.

1.1.3. Europa - zonă tampon între superputeri. Evoluția ideii europene după cel de al doilea război mondial.

Înțelegerea corectă a condițiilor și împrejurărilor care au determinat apropierea popoarelor europene după cel de al doilea război mondial și edificarea Comunității europene nu poate fi desprinsă de cunoașterea mutațiilor în raporturile de forță care au survenit în timpul celui de al doilea război mondial.

Dacă în perioada dintre cele două războaie mondiale statele europene au jucat un rol de primă importanță în politica mondială, declanșarea celui de al doilea război mondial și succesele militare ale Germaniei în prima parte a războiului au dus la înfrângerea temporară a Franței, al cărei teritoriu a fost ocupat de germani mai întâi în cea mai mare parte iar apoi integral, la izolarea Marii Britanii, majoritatea țărilor mici din Europa devenind fie sateliți ai Germaniei, fie țări ocupate de Germania.

În timpul războiului s-au ridicat în special două mari puteri care aveau să devină superputeri datorită forței lor politice și militare - S.U.A. și Uniunea Sovietică -, care au realizat o înțelegere temporară, pe durata războiului pentru combaterea puterilor Axei, înțelegere dictată, evident, de rațiuni strategice, în

poftida puternicelor deosebiri, ba chiar antagonismelor ce existau între sistemele lor politice.

Conferințele interaliatate care au avut loc în timpul celui de al doilea război mondial, respectiv la Teheran (1943), Yalta (1945) și Potsdam (1945), au marcat rolul proeminent al celor două mari puteri, Marea Britanie - după cum însuși Winston Churchill mărturisește în Memoriile sale - fiind tratată ca "o rudă săracă".

Este semnificativ, de pildă, faptul că în timpul Conferinței de la Teheran, când Iosif Vissarionovici Stalin fusese informat despre iminența unui atac terorist împotriva "celor trei mari", el a adresat o invitație președintelui Roosevelt să locuiască pe timpul Conferinței la Ambasada sovietică din Teheran, unde erau cele mai bune condiții de securitate. În mod curios, această invitație nu a fost adresată și lui Winston Churchill care, în aceleași "Memorii" pline de umor dar și de ironie, avea să spună : "probabil că viața mea avea mai puțină importanță pentru domnul mareșal Stalin".

Oricum, în cadrul negocierilor interaliatate purtate la cele trei Conferințe interaliatate, interesele Europei au fost de fapt apărate de Marea Britanie. Interesele britanice erau, evident, nu numai europene, dar și mondiale, deoarece Marea Britanie tindea la menținerea imperiului său colonial după război, problemă asupra căreia atât Roosevelt cât și Stalin erau de acord că trebuie desființat.

Stalin aprecia că menținerea unui asemenea imperiu se opune principiului "autodeterminării", în timp ce Roosevelt considera mai curând imperiul ca fiind o piedică în libertatea comerțului S.U.A. în diverse zone ale lumii.

Oricum, energia și talentul lui Churchill care, ce-i drept, a apărut interesele europene, nu puteau să se concentreze prea mult asupra acestei problematice, sacrificând interesele specifice ce aparțineau imperiului britanic.

Pe de altă parte, este de menționat că Franța "liberă", condusă de generalul De Gaulle, nu a fost niciodată invitată la aceste conferințe, pe de o parte datorită faptului că existau anumite animozități personale (S.U.A. au recunoscut guvernul provizoriu al Republicii Franceze abia în 1944), iar pe de altă parte considerațiunii că guvernul condus de generalul De Gaulle nu dispunea de nici o zonă, indiferent cât de mică ar fi fost, sub controlul său în Franța metropolitană, ci numai în fostele colonii.

Distrugerea flotei franceze de către englezi la Toulon - pentru a nu cădea în mâinile germanilor - a tensionat mult timp relațiile dintre cele două țări și a oferit o bază de sprijin politicii progermane a mareșalului Petain.

Înțelegerile interaliatate la care s-a decis soarta Europei după război au fost adoptate deci, de cei trei mari, cu majoritate de doi la unu.

Deși mai târziu Franța și-a reluat locul în politica mondială, ea nu a putut să-și spună cuvântul asupra organizării lumii de după război la momentul respectiv, iar Marea Britanie - singură în fața a doi oponenți și interesată primordial de menținerea propriului imperiu - nu a putut să facă prea mult spre a asigura

păstrarea identității și unității europene și cu atât mai puțin să-i asigure un rol preponderent în politica mondială.

La sfârșitul celui de al doilea război mondial Europa se afla secătuită din punct de vedere economic, distrusă în bună parte ca urmare a faptului că ostilitățile militare se purtasera pe teritoriul său, divizată prin faptul că o mare parte a sa fusese ocupată de Armata Roșie, care a favorizat în felul său schimbarea regimurilor politice din țările ocupate și instaurarea unor guverne apropiate de Moscova.

Războiul rece, care a zguduit Europa timp de câteva decenii, s-a axat în principal pe rivalitatea americano-sovietică. Europa s-a trezit împărțită - o parte în tabăra americană, iar o parte în tabăra sovietică.

Lunga perioadă de confruntări care a urmat a fost, de fapt, o "luptă pentru Europa", pe care aveau să și-o adjudece în întregime una sau cealaltă din superputeri. Evident, în fața unor atari probleme, ideea unității europene risca să devină o himeră dacă nu s-ar fi găsit soluții care să le permită europenilor să-și recucerească potențialul național, desprinzându-se treptat din influențe externe și făurindu-și propria lor unitate și identitate.

Războiul rece rămâne totuși una dintre perioadele cele mai dure și controversate din istoria omenirii. Într-o carte devenită de acum celebră, "Istoria războiului rece", scrisă de reputatul publicist francez André Fontaine, se arată următoarele: "De ce este nevoie să relatăm istoria războiului rece? Pentru că, foarte adesea, fără ca să ne dăm măcar seama, el ne-a modelat pe toți. El a afectat credințele și obiceiurile noastre, modul de viață, la San Francisco și la Beijing, la Havana și la Leopoldville; el a tăiat în două orașe și țări, a distrus și a creat națiuni, a făcut ca zeci de milioane de oameni să poarte armele, a ucis sute de mii dintre ei, a umplut temnițele politice, a stârnit entuziasmul, suferința și frica și, la fel ca toate marile încercări, binele și răul. În zadar ne vom întreba ce s-ar fi întâmplat dacă el ar fi fost evitat, deși, fără îndoială, n-ar fi putut să fie"¹³.

Pe plan politic, ca și pe plan economic, țările europene au găsit totuși un anumit sprijin în alianța - devenită de acum tradițională - cu S.U.A. Nu trebuie să uităm că, indiferent cât au fost de contorsionate relațiile dintre europeni și americani în anumite momente, S.U.A. au fost totuși țara care a apărut valorile occidentale, timp de decenii, împotriva totalitarismului. Pozițiile ferme ale S.U.A. în criza Berlinului (1949), în criza rachetelor din Cuba (1962), sprijinul dat forțelor care se pronunțau pentru eliberarea țărilor din Europa de răsărit, au reprezentat dovezi ale unei afinități de idei și concepte politice între țările europene și S.U.A.

Ajutorul acordat de S.U.A. Europei, sub denumirea de "Planul Marshall" (1948), a contribuit și el în mod indiscutabil la ameliorarea situației Europei, aflată - așa cum s-a arătat - într-o poziție extrem de dezavantajată și confruntată cu probleme aproape insolubile, printre care: refacerea nu numai a potențialului

¹³ André Fontaine, *Istoria războiului rece*, Editura militară, vol.I, București, 1991, pag.9.

economic, dar și a industriei, mijloacelor de comunicații, reconcilierea franco-germană, reprimirea Germaniei (occidentale) ca partener în procesul european, eliminarea unor vicisitudini din trecut etc.

Ameliorarea situației europene ca urmare, evident, în primul rând a Planului Marshall, dar și a efortului propriu depus de popoarele continentului, a facilitat reluarea procesului de apropiere între națiunile europene, întrerupt prin declanșarea celui de al doilea război mondial, determinând o bază nouă pentru descoperirea unor puncte de convergență și pentru schițarea - măcar incipientă - a unor obiective concrete de viitor.

Ideile europene și-au găsit o realizare concretă după cel de al doilea război mondial, când au fost edificate instituțiile comunitare, ale căror competențe au crescut în mod considerabil, dimensiunii economice a integrării adăugându-i-se cu timpul și o puternică dimensiune politică și militară. Dintre acțiunile care au marcat începutul procesului european putem menționa reuniunile ce au avut loc la Luxemburg (în octombrie 1946), la Amsterdam (în aprilie 1947), la Montreux (în august 1947), Paris (noiembrie 1947), Haga (mai 1948). O atenție specială merită acordată Congresului de la Haga care a decis, printre altele, că "Națiunile Europei trebuie să creeze o uniune economică și politică pentru a-și asigura securitatea, independența economică și progresul social; pentru acest scop ele trebuie să cadă de acord să-și unească unele din drepturile lor suverane"¹⁴.

Demersurile concrete pentru înființarea unor organizații europene au avut la bază, inițial, ideile lui Jean Monnet și Robert Schuman pentru aplanarea divergențelor franco-germane și edificarea în primul rând a unei **Comunități Economice a Cărbunelui și Oțelului**. După edificarea acestei prime organizații - CECO - în 1950, au urmat cunoscutele Tratat de la Roma și Paris și, mai târziu, de la Maastricht, Amsterdam și Nisa, care au dezvoltat în mod succesiv ideile edificării unei Europe integrate. Concomitent a fost adoptată denumirea de "Uniune Europeană" în locul cunoscutei expresii de "Piața Comună", denumire sub care organismele comunitare au fost cunoscute mult timp în viața internațională și care reflecta, mai ales, conotația sa economică¹⁵.

Momentele integrării europene postbelice sunt bine cunoscute și nu este cazul să insistăm asupra lor. În primii ani postbelici au predominat, așa cum era și firesc, elementele economice ce vizau refacerea unei Europe distruse, amenințată de a deveni în final zona de influență a uneia sau alteia dintre superputeri.

Deși, așa cum au arătat toate lucrările de specialitate, momentele incipiente ale integrării au fost momente eminamente economice, intenția politică nu a lipsit încă de pe atunci. Un cunoscut jurist, analist al procesului integrării europene, profesorul Pierre Pescatore, aprecia în acest sens că "Motivele profunde care au

¹⁴ Citat de Pavel Suian, *Integrarea vest-europeană*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1977, pag.89.

¹⁵ A se vedea pentru dezvoltări: Pierre Mathijsen, *Compendiu de Drept european*, ediția 7-a, Editura CLUB EUROPA, București, 2002, pag.3 și urm.

împins creatorii Comunităților și care continuă să inspire pe cei care și-au legat visele lor de funcționarea zilnică a instituțiilor comunitare sunt de ordin politic"¹⁶.

Unele precizări absolut indispensabile sunt totuși necesare: integrarea europeană, astfel cum a fost concepută inițial, a întâlnit încă de la bun început două mari "sfidări". Prima a constituit-o extinderea comunității, proces care a suscitat de la bun început probleme dificile ce vizau acomodarea unor țări sau altele cu sistemul de integrare comunitară. În această privință sunt bine cunoscute rezistențele opuse la timpul respectiv de Franța sau Marea Britanie, ca și problemele noi pe care le-au ridicat includerea în Comunitate a altor state. Extinderea Comunității de la 6 la 27 țări a fost un proces lung și extrem de dificil, care s-a izbit pe parcursul său de rezistența suveranităților naționale care nu-și vedeau întotdeauna satisfăcute și respectate drepturile prin integrarea în cadrul Comunității.

Pe de altă parte, extinderea Comunității s-a făcut nu numai pe "orizontală", dar și pe "verticală", ea implicând abordarea problemelor integrării nu numai sub aspectul lor economic, dar și prin includerea în cadrul preocupărilor comune a unor probleme ce țin de justiție, securitate și politica externă.

Nici acest proces de extindere "pe verticală" nu a fost ușor, deoarece dacă acceptarea obiectivelor integrării economice era cât de cât posibilă și necesară, extinderea integrării în alte domenii - nedorite de anumite state - a fost acceptată cu destule dificultăți. Așa cum observă în mod justificat profesorul Joël Rideau de la Universitatea Sofia Antipolis din Nisa, membru al Institutului Universitar al Franței, "Construcția comunitară este însuflețită de o dinamică potrivit căreia integrarea economică ar trebui să fie însoțită de edificarea unei Uniuni politice situată în perspectiva Uniunii Politice preconizate de fondatorii Europei comunitare. Adoptarea textelor modificând, dezvoltând sau completând dispozițiile tratatelor constitutive, care întruchipează acest dinamism, nu a putut evita apariția unor noi semne de întrebare asupra bazelor constituționale ale unor asemenea evoluții sau asupra obstacolelor constituționale de natură a-i împiedica realizarea"¹⁷.

Tratatul de la Maastricht asupra Uniunii Europene, semnat la 7 februarie 1992, a definit o serie de noi obiective, ridicând în felul acesta nivelul procesului de integrare. Astfel, a fost acceptată cetățenia europeană, uniunea economică și monetară, a crescut rolul Parlamentului European prin așa numita "codecizie", s-au edificat bazele relațiilor cu Uniunea Europei Occidentale (organizație de tip militar) și - ceea ce este și mai important - s-a admis posibilitatea unor transferuri de competență pe calea unor "acțiuni suplimentare", care nu mai trebuiau să fie

¹⁶ Pierre Pescatore, *Le droit de l'intégration*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1972, pag.28.

¹⁷ Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2^e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1999, pag.907.

ratificate de parlamentele naționale dacă în cadrul Consiliului s-ar fi întrunit unanimitatea și ar fi fost consultat, totodată, în prealabil și Parlamentul European.

Tratatul asupra Uniunii Europene (cunoscut în mod prescurtat și sub inițialele "T.U.E.") a reunit de fapt sub acoperișul său mai mulți "piloni"¹⁸, cum sunt denumiți în literatura de specialitate: primul, cu caracter comunitar (supranațional) vizând C.E.E., C.E.C.O. și EURATOM; al doilea, referitor la politica externă și de securitate comună (P.E.S.C.) iar cel din urmă, al treilea, afectând problemele ce privesc justiția și afacerile interne (J.A.I.).

Deși caracterul supranațional este vizibil în special în cadrul primului pilon - celelalte două având un caracter preponderent guvernamental - este un fapt cert că pentru prima dată toate aceste elemente apar în mod concret într-un tratat de integrare, depășind sfera declarațiilor politice sau a abordărilor sectoriale. Așa cum s-a apreciat în literatura de specialitate, Uniunea continuă să fie "mai mult decât o organizație internațională dar mai puțin decât un stat". În cadrul său se manifestă o împletire de interese ale statelor (la nivelul Consiliului), ale popoarelor (Parlamentul European), la nivelul intereselor generale ale Uniunii Europene (Comisia) și la nivelul statului de drept (Curtea de Justiție).

Lungul drum al Europei pe calea unificării sale dovedește deci că, dacă au existat concepții, idei ce au sprijinit din cele mai vechi timpuri apropierea națiunilor europene, acest lucru nu a putut deveni actual decât în condiții noi, fundamental schimbate.

Este de remarcat, de asemenea, și tactul politicii pe care Europa a urmat-o, folosind în mod rațional strategia alianțelor și afinităților de interese, dar menținându-și obiectivele proprii, prioritare, și dorind să-și valorifice noile potențialități, ca și vechile tradiții de cultură, într-un cadru juridic nou, întemeiat pe baze deplin democratice, pe respectul drepturilor omului și pe aspirația tuturor la prosperitate.

1.1.4. Europa Mileniului trei. De la cooperarea economică, la cooperarea politică, militară, în domeniul justiției și afacerilor interne. Extindere și reformă.

La începutul mileniului III Uniunea Europeană se înfățișează ca una dintre cele mai importante puteri economice și politice ale lumii. Europa ocupă un spațiu geografic de 4 milioane km² (2/5 din teritoriul SUA), având o populație de ½ miliard de locuitori (locul 3 după China și India), iar PIB-ul său (10.816,9 miliarde euro) este egal cu cel al Statelor Unite ale Americii.

Pe parcursul anilor, întărirea Uniunii Europene, marele său potențial economic și politic s-a afirmat concomitent cu diversificarea și amplificarea obiectivelor sale. De la o preocupare eminentamente economică - "Planul Schumann" având în vedere asigurarea necesarului de combustibil - obiectivele Europei s-au

¹⁸ Treaty of Amsterdam. White paper, Dublin, 1998, pag.10-11.

amplificat și diversificat. Ea s-a afirmat mai întâi, încă de la primele sale începuturi de organizare (1957), ca o amplă piață comună, pentru a deveni apoi, ca urmare a modificărilor succesive pe care le-a cunoscut Tratatul asupra Uniunii Europene, Maastricht, Amsterdam și Nisa, un amplu organism internațional, cu preocupări multiple în domeniul economic desigur, în primul rând, dar și în cel politic, social, al forței de muncă, al cooperării în problemele juridice, al relațiilor internaționale și, nu în ultimul rând, în domeniul militar.

După cum se arată în Tratatul asupra Uniunii Europene, obiectivele sale constau, printre altele, în a promova progresul economic și social și un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă, o dezvoltare echilibrată și durabilă, un spațiu fără frontiere interioare, prin întărirea acțiunii economice și sociale și stabilirea unei Uniuni Economice și Monetare.

Țările semnatare ale Tratatului au apreciat necesar ca noua organizație să-și asume identitatea pe scena internațională prin punerea în practică a unei politici externe și de securitate comună, prin definirea progresivă a unei politici de apărare comună, prin întărirea protecției drepturilor și intereselor resortisanților lor, menținând și dezvoltând Uniunea ca un spațiu al libertății și justiției. Uniunea dispune de un cadru instituțional unic care asigură coerența și continuitatea acțiunilor întreprinse în vederea atingerii obiectivelor sale, respectând și dezvoltând *acquis*-ul comunitar (Art.3, fostul articol C).

Acest din urmă concept, *acquis* comunitar, reprezintă o rezultantă a creației juridice originale, desfășurată nu numai la nivelul statelor, dar și la al instituțiilor comunitare, constituind în fond un corp de reguli - original, dinamic, atotcuprinzător - chemat să răspundă sarcinilor și obiectivelor noi, cu totul inedite, care stau în fața Uniunii Europene.

Procesul de "creștere" a Uniunii Europene atât pe plan "orizontal", înțelegând prin aceasta primirea de noi membri, cât și pe plan "vertical", implicând extinderea și diversificarea domeniilor de colaborare, a ridicat nu odată probleme complexe și extrem de dificile, chiar, în fața promotorilor Uniunii Europene. Aceștia au fost chemați să rezolve - cu răbdare și eficiență - anumite rețineri ale statelor, adversități ale anumitor populații sau categorii sociale care se simțeau lezate prin aplicarea normelor comunitare, ca și sincronizarea unor aspecte ce țineau de structurile constituționale diverse ale țărilor membre, dar și de mecanismul comunitar în ansamblul său.

În esență, două mari probleme - ambele dificile - s-au ridicat în fața Uniunii Europene: a) extinderea Uniunii Europene ca urmare a solicitării unor numeroase țări din Europa de răsărit - ce au adoptat economia de piață și principiile statului de drept - de a deveni membre ale acestei organizații; și b) adaptarea inevitabilă a structurilor și mecanismelor de decizie ale Comunității la noile realități, astfel încât să fie satisfăcute atât exigențele comunitare, dar și salvagardate în același timp interesele naționale ale statelor privind respectul suveranității lor și competențele ce le erau recunoscute în general pe planul relațiilor internaționale.

Dificultatea acestor probleme s-a vădit cu atât mai mult cu cât până la referendumul din 19 noiembrie 2002, când Irlanda, cu o largă majoritate, s-a alăturat celorlalte 14 state membre ale Uniunii care s-au pronunțat în favoarea extinderii Uniunii Europene, a existat o anumită incertitudine asupra viitorului Uniunii, dat fiind faptul că pe 7 iunie 2001 54% din populația Irlandei se pronunțase împotriva Tratatului semnat la Nisa în decembrie 2000.

"Dincolo de semnificația politică, rezultatul referendumului irlandez reprezintă și un semn de solidaritate între cetățenii europeni și cei din statele candidate, demonstrând că reunificarea Europei va avea loc în curând prin contribuția cetățenilor ei" - se arată în comunicatul emis de Ministerul român al Integrării Europene după aflarea rezultatului¹⁹.

Revenind la problemele extinderii și perfecționării Uniunii Europene, considerăm necesar să subliniem că acestea au format obiectul unor importante dezbateri încă de la adoptarea Acordurilor de la Nisa din decembrie 2000.

Summit-ul de la Laeken din 15-16 decembrie 2001 a fost precedat de o dezbatere a Parlamentului European care a pregătit Summit-ul și în cadrul căruia au fost inițiate unele orientări de principiu.

Astfel, Parlamentul European a adoptat o Rezoluție, la 29 noiembrie 2001, privind "Pregătirea Consiliului European de la Laeken", în care se subliniază importanța unei dezbateri cu privire la reformele instituționale ale Uniunii Europene, formulându-se totodată unele aprecieri legate de situația din Afganistan, Orientul Apropiat, Balcani, politica europeană de securitate și de apărare, problemele economice și sociale, justiția și afacerile interne²⁰.

În ceea ce privește extinderea Uniunii Europene, Parlamentul European a apreciat în mod pozitiv tonul optimist al rapoartelor anuale întocmite de Comisie cu privire la țările candidate, în conformitate cu care negocierile cu cel puțin 10 state urmau a fi încheiate până la sfârșitul anului 2002.

În același timp, Parlamentul European a considerat ca fiind neoportună orice modificare a concluziilor Consiliului European de la Helsinki (1990) și a criteriilor adoptate anterior la Copenhaga (1993) cu privire la evaluarea țărilor candidate, evaluare care urma să fie efectuată în toate cazurile pe baza meritelor și potrivit principiului diferențierii.

Parlamentul European a reafirmat ideea că țările candidate pentru a deveni membre ale Uniunii Europene trebuie să continue să facă progrese în ceea ce privește instaurarea și respectul drepturilor democratice, umane și ale minorităților, apreciind că o politică cuprinzătoare pentru participarea democratică a acestora la procesul de integrare europeană trebuie să fie inițiată nu numai la nivel național, dar și la nivel european.

¹⁹ Info Europa Buletin, editat de Centrul de Informare al Comisiei Europene în România, din 5 octombrie 2002.

²⁰ Resolution du Parlement Européen sur la préparation du Conseil européen de Laeken (B5-0741, 0742, 0744, 0745/2001) <http://www.europarl.eu; int/omk/omnsapir>

În ce privește problemele juridice, Parlamentul European a invitat Consiliul să ajungă la un acord cu privire la deciziile de principiu ce privesc lupta contra terorismului și mandatul de arestare european, ținând seama de documentele de principiu ce au fost adoptate de acest cuprinzător forum reprezentativ.

Rezoluția Parlamentului European "cu privire la procesul constituțional și viitorul Uniunii Europene" estimează ca fiind necesar a se lua în considerație toate "sfidările" care se manifestă în prezent în legătură cu viitorul Europei, reafirmându-și atașamentul pentru edificarea unei Uniuni Europene care să dea răspunsuri durabile exigențelor democrației, legitimității, transparenței și eficacității²¹.

Parlamentul European s-a pronunțat, totodată, în favoarea recunoașterii personalității juridice a Uniunii și pentru intensificarea colaborării dintre statele membre, în special în domeniul cooperării dintre organele de justiție și instituțiile de poliție.

1.1.5. *Declarația de la Laeken cu privire la viitorul Uniunii Europene.*

Cu privire la viitorul Uniunii Europene, lucrările Summit-ului de la Laeken s-au soldat cu adoptarea unei importante declarații politice care marchează consensul celui mai înalt forum european cu privire la continuarea procesului de integrare europeană și a soluționării prin acordul statelor a tuturor problemelor importante care se ridică în fața comunității la început de mileniu.

Documentul adoptat la Laeken cuprinde trei părți: 1) Europa la răscruce; 2) sfidarea și reformele într-o Europă reînnoită și 3) convocarea unei Conferințe cu privire la viitorul Europei²².

Primul capitol al documentului adoptat la Laeken, "Europa la răscruce", evaluează în mod pozitiv progresele obținute pe drumul integrării europene, estimând că acesta a trebuit să facă față cu succes unei duble "sfidări": în interiorul său pentru a apropia instituțiile europene de cetățean și în afara frontierelor, pentru a-și extinde sfera de cuprindere, în concordanță cu noile schimbări care au intervenit pe arena mondială.

Considerând că astăzi, când Europa a devenit în sfârșit unită, ea trebuie să îndeplinească un important rol stabilizator pe plan mondial, Declarația estimează că a venit în sfârșit momentul ca Europa să-și preia responsabilitățile sale în direcționarea fenomenelor globalizării. "Rolul pe care ea trebuie să-l joace este acela al unei puteri care declară un război hotărât violenței, oricărei terori, fanatismului, dar care nu închide ochii atunci când vede injustițiile strigătoare care există în lume. În rezumat, o putere care vrea să facă să evolueze raporturile în lume în așa fel încât ele să nu producă avantaje în mod unilateral pentru țările bogate, dar și pentru cele mai sărace. O putere care vrea să se încadreze în

²¹ Résolution du Parlement Européen sur le processus constitutionnel et l'avenir de l'Union [2001/2180 (INI)].

²² L'Avenir de l'Union Européenne. Déclaration de Laeken, Laeken, 15 décembre 2001, SN 273/01.

mondializare, potrivit principiilor eticii, adică să se ancoreze în solidaritate și dezvoltare durabilă".

Pronunțându-se pentru respectarea drepturilor cetățenilor europeni, pentru întărirea rolului Uniunii Europene în domeniul justiției, securității, luptei contra criminalității transfrontaliere, Declarația insistă în același timp ca cetățenii europeni să-și vadă realizate drepturile în domeniul economic²³.

Așa cum se arată în Declarație, "buna funcționare a pieții interne și a monedei unice trebuie să rămână piatra unghiulară a coordonării mediului economic, financiar și fiscal, fără ca specificitatea statelor membre să fie compromisă. Diferențele naționale și regionale sunt adesea produsul istoriei și al tradiției. Ele pot să se îmbogățească. În alți termeni, ceea ce cetățeanul înțelege prin «buna gestionare a afacerilor publice», a creării unor noi șanse și nu a unor noi rigidități. Ceea ce el așteaptă sunt în special rezultatele, mai bune răspunsuri la probleme concrete și nu un «suprastat» european, nici instituții europene care se amestecă în toate".

Al doilea capitol al Declarației se referă la "sfidările și reformele într-o Uniune reînnoită".

Potrivit documentului, Uniunea - care a devenit mai transparentă și mai eficace - trebuie să facă față la trei sfidări fundamentale: cum să apropie cetățenii - și în primul rând tinerii - de proiectul european și de instituțiile regionale? cum va trebui să structurăm viața politică și spațiul european într-o Europă extinsă? cum să facem din Uniunea Europeană un factor de stabilitate și de reper într-o lume nouă, multipolară?

În continuarea documentului sunt menționate o serie de probleme ce ar trebui să fie avute în vedere. Astfel, se relevă necesitatea de a se face o distincție mai clară între cele trei tipuri de competențe, respectiv competențele exclusive ale Uniunii, competențele statelor membre și competențele care sunt împărțite între Uniune și statele membre.

De asemenea, se arată că este necesar să fie puse în discuție nivelurile la care asemenea competențe pot fi exercitate cât mai bine și cum va fi aplicat principiul subsidiarității.

Declarația are în vedere și posibilitatea precizării exprese a principiului că acele competențe pe care tratatele nu le conferă Uniunii vor aparține în mod exclusiv statelor, dar se întreabă: care vor fi, în acest caz, consecințele?

²³ Reamintim că potrivit Cartei Europene privind drepturile fundamentale, adoptată solemn de Consiliul European la Nisa, la 10 decembrie 2001, Uniunea "plasează persoana în centrul acțiunii sale, instituind cetățenia Uniunii și creind un spațiu de libertate, securitate și justiție". Ea "caută să promoveze o dezvoltare echilibrată și durabilă și asigură libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor, precum și libertatea de stabilire" (Andrei Popescu, Ion Jinga, *Organizații europene și euroatlantice*, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.178).

Declarația mai enunță și ideea simplificării instrumentelor cu care operează Uniunea Europeană, sugerând a se lua în discuție eventualitatea reducerii numărului acestora și introducerea unei distincții clare între măsurile legislative și măsurile de execuție.

În legătură cu procesul democratic, Declarația ia în considerare întărirea legitimității democratice a instituțiilor actuale ale Uniunii Europene și transparența lor. În acest context ea ridică problema dacă președintele Comisiei trebuie să fie desemnat de Consiliul European, de Parlamentul European sau prin alegeri directe, de către cetățeni.

Declarația se întreabă, de asemenea, dacă nu ar trebui întărit rolul Parlamentului European, dacă nu ar trebui extins dreptul de codecizie și dacă nu ar trebui revăzut modul de alegere a membrilor Parlamentului European. În acest din urmă caz, s-ar putea lua în considerație crearea unei circumscripții electorale europene unice sau menținerea circumscripțiilor electorale stabilite la nivel național.

În ceea ce privește rolul parlamentelor naționale, Declarația ridică problema dacă acestea ar trebui să fie reprezentate în cadrul unei noi instituții, alături de Consiliu și de Parlamentul European. Ele s-ar putea concentra asupra problemelor repartițiilor de competențe între Uniune și statele membre, de pildă printr-un control prealabil al principiului subsidiarității.

Declarația ridică și problema îmbunătățirii sistemului decizional în cadrul Uniunii Europene, referindu-se în acest sens la deciziile adoptate cu majoritate calificată, simplificarea și accelerarea procedurii de codecizie între Consiliu și Parlamentul European, rotația semestrială a președinției Uniunii ș.a.

O problemă importantă ridicată în cadrul acestui document este aceea a "unei Constituții pentru cetățeanul european". Se remarcă faptul că Uniunea Europeană funcționează în prezent pe baza a patru tratate, estimându-se că ar fi cazul să se treacă la o reordonare a lor. Din acest punct de vedere s-ar putea lua în considerație ideea unei distincții între un tratat de bază și alte dispoziții. De asemenea, s-ar putea lua în considerație ideea includerii în tratatul de bază a Cartei drepturilor fundamentale și aderarea Comunității europene la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În ceea ce privește adoptarea mult discutatei Constituții Europene, Declarația de la Laeken conține prevederi generale: "se ridică, în sfârșit, problema de a ști dacă această simplificare și această reordonare nu ar trebui să conducă în timp la adoptarea unui text constituțional. Care vor trebui să fie elementele esențiale ale unei astfel de Constituții? Valorile la care Uniunea este atașată, drepturile fundamentale și datoriile cetățenilor, relațiile statelor membre în cadrul Uniunii?".

Al treilea capitol al documentului privește "convocarea unei Convenții cu privire la viitorul Europei".

Documentul relevă că în dorința de a răspunde problemelor deosebit de importante ce se ridică în prezent în legătură cu viitorul și structura Uniunii Europene a fost adoptată hotărârea convocării unei Convenții, având misiunea de a examina problemele esențiale pe care le ridică dezvoltarea viitoare a Uniunii, căutând să găsească în același timp diferite răspunsuri posibile.

Președinte al Convenției a fost desemnat Valéry Giscard d'Estaing, fost președinte al Republicii Franceze.

Convenția de la Bruxelles asupra viitorului Uniunii Europene a constituit o amplă manifestare internațională, cu participare guvernamentală și parlamentară, dublată de un forum reprezentativ al opiniei publice și de un forum al tineretului, care au avansat importante propuneri privind viitorul Uniunii Europene.

Osebit de aceasta, în statele membre și în țările candidate au avut loc numeroase dezbateri la nivelul unor instituții științifice, de cercetare, ale unor organizații, ale opiniei publice, care au completat într-o anumită măsură preocupările forumului de la Bruxelles.

Deși în cadrul acestei reuniuni au existat importante deosebiri de vederi și chiar anumite "contradicții" între statele membre și statele candidate, acestora fiindu-le refuzat dreptul de a participa în prezidiul Conferinței, iar limbile lor naționale nu au fost acceptate ca limbi de lucru, pe ansamblu manifestarea a fost, evident, o reușită prin democratismul ei, deoarece Uniunea Europeană a avut în vedere nu numai o dezbatere la nivelul membrilor săi, dar și a reprezentanților statelor candidate, care în felul acesta au fost chemate pentru prima oară să-și spună și ele cuvântul, în deplină cunoștință de cauză, asupra viitorului Europei.

O examinare atentă a rezultatelor Convenției de la Bruxelles pentru o Europă viitoare confirmă faptul că problemele sunt încă departe de a fi rezolvate. Accentul principal al documentelor ce fuseseră adoptate în decembrie 2001 la Laeken avea în vedere o reformă "constituțională" a Uniunii Europene, dar aceasta mai mult la nivelul tratatelor decât al elaborării unei viitoare Constituții Europene, problemă care rămăsese la stadiul de perspectivă. Dezbaterile s-au concentrat foarte mult asupra credibilității viitoare a organizației, apropierii Uniunii Europene de cetățeni, precum și asupra unor mecanisme mai eficiente care să sporească încrederea lor în Uniunea Europeană, în instituțiile acesteia, în posibilitatea înfăptuirii intereselor lor în condiții sporite, în derularea procesului de integrare europeană.

Problema competențelor a suscitat o atenție deosebită a statelor membre, insistându-se asupra principiului suveranității și chiar asupra unui mai mare rol acordat parlamentelor naționale. Toate documentele care au fost prezentate și dezbătute au mers pe ideea recunoașterii drepturilor statelor, pe delimitarea fermă a

prerogativelor Uniunii și a țărilor care fac parte din ea, pe respectul principiilor subsidiarității și proporționalității²⁴.

Anteproiectul de Tratat Constituțional supus Convenției pentru Viitorul Europei de către președintele său, Valéry Giscard d'Estaing, cuprindea inițial o serie de elemente care la prima vedere ar fi dat de înțeles că orientarea viitoarei Europe urma să fie aceea a unei federații. În acest sens s-ar putea invoca denumirile propuse, de "Comunitate europeană", "Uniunea europeană", "Statele Unite ale Europei" sau "Europa Unită", dubla cetățenie a tuturor celor care sunt cetățeni ai statelor ce fac parte din Uniunea Europeană, definirea mai clară a obiectivelor integrării, perfecționarea instituțiilor și mecanismelor etc.²⁵.

Cu toate acestea, o lectură atentă a documentului prezentat în ultima zi a lucrărilor Convenției pentru viitorul Europei arată că lucrurile nu stau atât de clar în ceea ce privește viitoarea federație europeană. Așa, de pildă, chiar art.1 al Tratatului Constituțional propus prevedea în mod expres că statele ce fac parte din Uniunea Europeană "își conservă identitatea lor națională". Textul documentului vorbește peste tot de o uniune a "statelor", recunoscând că acestea își propun salvagardarea unor valori comune.

În textul tratatului se prevedea în mod expres (art.8) că orice competență care nu a fost atribuită Uniunii "rămâne în competența statelor membre".

Același articol vorbește despre primatul dreptului Uniunii "în exercitarea competențelor care i-au fost atribuite".

Și mai important este textul art.46 din Proiectul de Tratat Constituțional, care menționează "posibilitatea de a stabili procedura de retragere voluntară din Uniune, ca urmare a hotărârii unui stat membru, precum și consecințele instituționale ale unei asemenea retrageri".

De menționat este faptul că acest text consideră retragerea ca o procedură voluntară ce depinde exclusiv de voința statului care recurge la această măsură, fără a se face vreo mențiune undeva despre eventualul "acord" al celorlalte state în legătură cu retragerea sau despre "sanctiunile" pe care le-ar putea suporta țara care dorește să părăsească Uniunea.

La capătul unor considerațiuni preliminare privind evoluția Uniunii Europene, se vedește deci cu deosebită claritate faptul că ar fi cu totul greșit a considera această organizație ca fiind un "tablou în alb și negru", lipsit de orice fel de umbre, sinuozități, puncte neclare

Nu este lipsit de interes să arătăm că la încheierea unui amplu studiu privind Europa, inserat în Enciclopedia "Encarta 2005", sunt relevate cu multă sinceritate o serie de dileme și temeri legate de perspectivele Uniunii Europene și în special de extinderea sa. Se arată, de pildă, că Europa se confruntă cu o dilemă:

²⁴ Victor Duculescu, **Convenția Europeană de la Bruxelles - orientări de principiu și soluții pragmatice**, în "Revista de Drept Comercial", anul XII, nr.7-8/2002, pag.104 și urm.

²⁵ Document 369/02, Bruxelles, 28 octombrie 2002.

"Vestul dorește o mai strânsă integrare economică cu Estul, dar se teme de consecințele pe care aceasta le-ar putea avea pentru propriile sale societăți și economii".

Se mai arată că "viitorul Europei în secolul următor (secolul XXI – nota autorilor) rămâne nesigur, cu multe probleme care urmează să fie rezolvate. Cu toate acestea, continentul are motive să fie optimist. El se găsește - mai presus de orice - într-o poziție mai bună decât a fost vreodată.... Diferențele naționale în politici și priorități vor rămâne, dar cooperarea va continua deoarece, fără aceasta, niciunei țări europene nu-i poate fi garantată securitatea și prosperitatea economică"²⁶.

1.2. Însemnătatea politică și elementele juridice de noutate ale Tratatului Constituțional European.

În ziua de 29 octombrie 2004 a avut loc la Roma semnarea Tratatului privind instituirea unei Constituții pentru Europa de către șefii de state și de guverne ai țărilor membre ale Uniunii Europene. Reprezentanții statelor candidate au fost invitați să semneze Actul Final al Conferinței interguvernamentale, soldată cu adoptarea Tratatului Constituțional.

Acest eveniment a încununat de fapt o perioadă de peste doi ani și jumătate de negocieri în care Tratatul Constituțional, în diversele sale variante, a fost supus dezbaterilor Convenției de la Bruxelles pentru viitorul Europei, opiniei publice și cancelăriilor diplomatice. În felul acesta, ideea europeană – care timp de secole a constituit un deziderat al popoarelor europene – tinde să se realizeze în noul context istoric al Mileniului III, caracterizat prin probleme noi, prin „sfidări” necunoscute în trecut, dar și prin conștientizarea tot mai puternică a popoarelor europene cu privire la viitorul și destinul lor.

Elementele care au determinat apariția și succesul ideii europene au fost dintre cele mai diverse. Statele membre ale primelor comunități inter-europene au ținut seama în special de tradițiile parlamentare deosebit de puternice, de vigoarea și adeziunea ideilor privind drepturile omului, de încetățenirea în viața și practica acestor țări a unor principii fundamentale, cum ar fi independența justiției, desfășurarea unor alegeri pe deplin libere etc., astfel încât au existat puternice rațiuni spre a face ca ideea europeană nu numai să se afirme, dar să-și mențină neconținut actualitatea, să îmbrace forme noi, să genereze un sentiment de adeziune populară, capacitant energiile guvernanților, ale oamenilor politici, ale tuturor forțelor interesate în edificarea unei vieți mai bune în Europa, continent ce a suferit

²⁶ Europe. Microsoft. Encarta Enciclopedia 2005, pag.36.

cel mai mult datorită desfășurării operațiunilor militare din cel de al doilea război mondial²⁷.

Preocupările pentru reforma Uniunii Europene la nivelul Parlamentului European începuseră de fapt de mult. Încă în 1954, deputatul european Altiero Spinelli a propus o reformă a instituțiilor comunitare, însă momentul nu era nici pe departe propice pentru o asemenea schimbare. Întâlnirile la nivel înalt de la Nisa (2000) și apoi la Laeken (2001) au scos însă în evidență necesitatea unei reforme de structură a sistemului european, vizând în deosebi unificarea tratatelor comunitare, o mai mare apropiere a instituțiilor comunitare de cetățeni, precizarea și departajarea mai clară a atribuțiilor diverselor organe comunitare (Consiliul European, Consiliul Miniștrilor, Comisia, Curtea de Justiție).

Urmare hotărârilor adoptate la Laeken, în perioada 1 martie 2002 – 10 iulie 2003 s-au desfășurat la Bruxelles lucrările **Convenției europene pentru Viitorul Europei**. Aceasta a reprezentat o formă inedită și originală de elaborare a unui document unitar, dorit a reprezenta o sinteză atotcuprinzătoare a tratatelor existente, modernizate în lumina noilor evoluții și îmbogățite cu experiența ultimelor decenii.

Un element deosebit de important a fost acela că acest forum a fost denumit „convenție” tocmai pentru a sublinia caracterul său atotcuprinzător și legitimitatea sa democratică prin participarea la lucrările sale atât a unor reprezentanți ai guvernelor și parlamentelor, ai statelor membre și ai țărilor candidate, cât și ai Comisiei și ai Parlamentului European²⁸.

Convenția, inaugurată în luna februarie 2002, și-a desfășurat lucrările 16 luni, timp în care au avut loc 26 de ședințe plenare, în cadrul cărora s-au prezentat peste 1800 de intervenții. La lucrările Convenției Europene au luat parte ca participanți 105 membri, iar un număr de 13 au făcut parte din prezidiul acestei reuniuni. În cadrul Convenției au funcționat 11 grupuri de lucru și trei cercuri de discuție, fiecare având un mandat precis. Cu totul, au fost prezentate 386 de contribuții scrise și 773 de contribuții orale în cadrul grupurilor de lucru și cercurilor de discuție. Site-ul Convenției a primit 100.000 vizitatori până în iunie 2003, iar concomitent cu lucrările Convenției s-au desfășurat lucrările unui Forum al organizațiilor neguvernamentale, în cadrul căruia s-au prezentat 1.264 contribuții.

De asemenea, mai trebuie menționat că între 9-12 iulie 2002 a funcționat și un Forum al Tineretului, care a dezbătut importante probleme, concomitent cu problemele dezbătute în cadrul Convenției, adoptând un text final.

Un element deosebit de important asupra căruia dorim să insistăm este acela că inițial obiectivul acestui forum internațional l-a constituit adoptarea unei

²⁷ Jean-Claude Masclet, *Des Communautés européennes à l'Union Européenne*, în „L'Union Européenne”, Les notices de La documentations française, sous la direction de Louis Dubouis, Paris, 2004, pag.5 și urm.

²⁸ Alain Dauvergne, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Préface de Jacques Delors, Editions Saint-Simon, Paris, 2004, pag.13.

„Constituții Europene”, așa cum de altfel a precizat chiar în deschiderea lucrărilor președintele Valéry Giscard d’Estaing. Pe parcursul lucrărilor s-a conturat însă tot mai clar concluzia că nu poate fi vorba de o Constituție Europeană, ci numai de un „Tratat Constituțional European”, dat fiind faptul că o constituție presupune prin definiție existența unui stat, a unei națiuni, a unor structuri politice deja organizate, care își doresc să-și capete un statut, asigurând funcționarea lor normală în conformitate cu anumite principii de drept. Relevând cât se poate de corect această idee, profesorul Dumitru Mazilu sublinia următoarele: „Constituția Europeană reprezintă un acord de voință al Statelor Membre; ea va îmbrăca forma unui Tratat convenit de către reprezentanții cei mai autorizați ai popoarelor Continentului. Acest Document nu este o Constituție în sensul clasic al tuturor <<legilor fundamentale>>”²⁹.

Profesorul Dominique Rousseau de la Universitatea din Montpellier, într-un articol documentat publicat în ziarul „Liberation”, formula trei critici la adresa proiectului de Tratat Constituțional: 1) nu este dezbătut într-o adunare a cetățenilor, special aleasă în acest scop (constituantă); 2) nu definește o ordine comună a lucrurilor, valabilă pentru toți și 3) în loc să simplifice întreține confuziunea puterilor³⁰.

De altfel, remarcabilul analist francez Philippe Moreau Defarges, relevând calitățile dar și deficiențele proiectului constituțional european arăta că „Prima Constituție europeană va fi experimentală. Trebuie deci să acceptăm că ea va fi imperfectă, destinată să evolueze. Dar Uniunea Europeană nu are timp de pierdut pentru a se dota cu autentice structuri politice”³¹.

Termenul de „Tratat Constituțional” conferit documentului elaborat la Bruxelles și promovat cu atâta trudă și negocieri intense la reuniunea de la Bruxelles de la sfârșitul lunii iunie 2004 evocă imaginea unor relații interstatale la nivel european. Calificat prin însăși titulatura sa ca fiind un “tratat”, Tratatul Constituțional va trebui să se supună, deci, firește, regulilor generale care guvernează materia tratatelor.

Fără a evoca aci unul dintre capitolele cele mai importante ale dreptului internațional, ne vom mulțumi să arătăm că există anumite reguli de interpretare a tratatelor care au fost consacrate de o îndelungă practică. Așa, de pildă, se vorbește despre interpretarea istorică, logică, sistematică a tratatelor, despre regulile aplicabile în cazul conflictului între diferite tratate, despre procedurile de urmat în cazul unor divergențe între state ce ar viza interpretarea tratatelor etc. Asemenea reguli urmează, firește, să fie aplicate și Tratatului Constituțional.

²⁹ Dumitru Mazilu, *Perspective constituționale europene*, în revista „Palatul de justiție”, nr.8, 2003, pag.4.

³⁰ „Liberation” din 6 octombrie 2003, cit. în <http://www.democratie-socialisme.org>

³¹ Philippe Moreau Defarges, *La “Constitution” européenne en question*, Editions d’Organisation, Paris, 2004, pag.137.

Pe de altă parte, mai trebuie subliniat și faptul că **Tratatul Constituțional European permite retragerea oricărui stat membru în condiții exprese, specificate în tratat.** El consacră într-adevăr marile principii ale integrării, printre care prioritatea legislației comunitare, aplicarea ei directă etc., dar permite în final ca acestei integrări – oricât de benefică ar fi – să i se pună capăt în ceea ce îl privește de un stat care ar considera că interesele sale naționale nu-i mai permit să rămână în comunitate.

Tratatul Constituțional cuprinde de altfel o serie de prevederi importante care din punct de vedere principal oferă argumente puternice pentru a considera Uniunea Europeană, chiar în noile condiții ale perfectării tratatului, o asociație de state suverane. Astfel, chiar în art.I-3 care se referă la obiectivele Uniunii, se arată, în ultimul alineat al pct.3, că "Uniunea va respecta diversitatea sa culturală și lingvistică și va asigura că moștenirea culturală a Europei este apărută și promovată"³².

În ceea ce privește relațiile dintre Uniune și statele membre, art.I-5 prevede în mod neechivoc că "Uniunea va respecta identitatea națională a statelor membre, inerentă în ce privește structurile lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia regională și locală". Ea va respecta funcțiile esențiale ale statului, inclusiv pe acelea care urmăresc să "asigure integritatea teritorială a statului, menținerea ordinii publice și apărarea securității interne".

În acest context considerăm că nu este lipsit de interes să amintim că reforma constituțională care a avut loc în România³³ în anul 2003 nu vorbește nicăieri de operarea unui "transfer de suveranitate", care - principal - ar fi de altfel imposibil de efectuat, dat fiind faptul că suveranitatea este inalienabilă și indivizibilă. Se vorbește numai de "transferarea unor atribuții" către instituțiile comunitare și de "exercitarea în comun cu celelalte state membre" a unor competențe prevăzute de tratate.

Noul text constituțional recunoaște prioritatea prevederilor tratatelor comunitare și aplicarea directă a dreptului comunitar, dar specifică totodată că Parlamentul, președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească "garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate". Se prevede, în același timp, că Guvernul transmite celor două Camere ale Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene.

O examinare atentă a dezbaterilor Convenției de la Bruxelles pentru viitorul Europei atestă faptul că problemele dezbătute au fost complexe și dificile. Documentul de principiu ce fusese adoptat în decembrie 2001 la Laeken avea în vedere o reformă "constituțională" a Uniunii Europene, care se dorea mai mult la

³² La Convention Européenne. Projet de Constitution, vol.I, Texte révisé de la Partie I, Doc.CONV 724/03, Bruxelles, le 26 mai 2003.

³³ „Monitorul Oficial al României”, Anul 171(XV), nr.767, Partea I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, vineri 31 octombrie 2003.

nivelul unificării tratatelor decât al elaborării unei viitoare Constituții Europene. Dezbaterile s-au concentrat, de aceea, foarte mult asupra credibilității viitoare a organizației, apropierii Uniunii Europene de cetățeni, precum și asupra unor mecanisme mai eficiente care să sporească încrederea lor în Uniunea Europeană, în instituțiile acesteia, în posibilitatea înfăptuirii intereselor lor în condițiile noi în care se desfășoară astăzi procesul de integrare europeană.

Proiectul de Tratat de stabilire a unei Constituții pentru Europa, prezentat de președintele Valéry Giscard d'Estaing în ultima zi a dezbaterilor din 2003, înfățișa încă de pe atunci o viziune echilibrată între interesele statelor și interesele Comunității, precum și între ponderea diverselor instituții comunitare în procesul decizional. Astfel, reține atenția, de pildă, în mod special, în acest proiect, prevederea – pe care am mai menționat-o – din art.1, care se referea la "menținerea identității naționale" a statelor membre ale Uniunii Europene, recunoașterea diversității Uniunii (specificată în același articol), înscrierea printre obiectivele generale a protecției valorilor comune, a intereselor și a independenței Uniunii (art.2)³⁴.

Proiectul de Constituție (textul revizuit, dat publicității în 2003) a îndepărtat - la sugestia fostului premier britanic Tony Blair - formularea ce făcea referiri la o "uniune federală", dar a redus considerabil numărul comisarilor europeni (la 15), acordând puteri foarte mari președintelui Comisiei și a consacrat totodată ideea franco-germană cu privire la existența unei președinții "bicefale" (președintele Consiliului European dublat de președintele Comisiei). Deși recunoștea păstrarea "identităților naționale", noul document a extins considerabil prerogativele comunitare. Astfel, el preconiza competența Uniunii în "toate problemele politicii externe", solicita avizul Băncii Europene "asupra oricărui proiect de reglementare la nivel național" etc.

Date fiind aceste considerațiuni, o serie de state mai mici și-au manifestat rezerve față de modificările variantei preliminare, considerând că deși teoretic s-a renunțat la formula "Statele Unite ale Europei", în fapt viitoarea Constituție Europeană ar fi tins spre așa ceva.

Încheierea lucrărilor Convenției de la Bruxelles a fost, în general, salutăată cu satisfacție atât de cancelariile diplomatice cât și de opinia publică. După o muncă asiduă de 16 luni, Convenția a fost în măsură să prezinte textul unui document structurat, care oferea elemente de noutate dar și de echilibru. Astfel, votul cu majoritate calificată a fost extins la 70 de probleme față de 34, câte erau anterior, dar a crescut considerabil în același timp și puterea de codecizie a Parlamentului European în toate aceste materii.

³⁴ Ingolf Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Université Paris II Panthéon-Assas, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, Ed.A.Pedone, Paris, 2004, pag.61.

Însuși sistemul de vot cu majoritate calificată a fost regândit deoarece, ca urmare a noii concepții consacrată de tratat, majoritatea calificată a fost raportată la jumătatea statelor membre reprezentând 60% din populația Uniunii. O asemenea concepție înlocuia viziunea anterioară, stabilită la Nisa, când fiecare stat dispunea de un anumit număr de voturi ce-i fusese conferit nu atât în rațiunea respectării stricte a criteriilor populației, cât ca urmare a unor considerațiuni de echilibru politic. Documentul final a consacrat instituția Președintelui Consiliului European, a unei Comisii restrânse, însă noutatea o constituia specificarea dreptului fiecărei țări de a avea un comisar, chiar fără drept de vot.

Echilibrul dintre diversele instituții a fost menținut³⁵. Rolul parlamentelor naționale a fost menționat în special ca factor de "alertă" în cazul încălcării principiului subsidiarității³⁶. Pe de altă parte, au fost înscrise prevederi prin care au fost garantate drepturile cetățenilor europeni, iar Carta Europeană a devenit o parte integrantă a noului Tratat.

În comparație cu textul elaborat de Convenția de la Bruxelles, noul text convenit în iunie 2004 la nivelul șefilor de state și de guverne cuprindea câteva **modificări importante**. Astfel, s-a acceptat ideea alegerii unui președinte al Consiliului European pe termen de doi ani și jumătate, renunțându-se la principiul rotației; au crescut prerogativele Parlamentului European; s-a instituit funcția de ministru de externe al Uniunii Europene; numărul comisarilor europeni nu a fost micșorat, respingându-se propunerea reducerii numărului acestora; a fost instituită o clauză de "solidaritate" împotriva terorismului; s-a introdus posibilitatea promovării unei "legi populare" de un milion de cetățeni europeni ș.a.

Tratatul Constituțional, în varianta sa semnată la Roma, aducea importante elemente de noutate. Astfel, prin unificarea tratatelor comunitare, procesul de integrare căpăta o bază unică și solidă, eliminându-se nu numai disfuncționalitățile și contradicțiile eventuale între diferitele acte comunitare (semnalate de autorii de specialitate), dar se realiza și o corelare logică a unor principii, reglementări instituționale și domenii de cooperare care definesc actualul stadiu al integrării europene. Noua formă convenită a Tratatului Constituțional crea premisele unei Uniuni mai eficace, mai democratice și mai transparente, aptă să facă față mai bine și mai angajant noilor provocări ale acestui început de Mileniu.

Pe plan instituțional, Uniunea dobânda o capacitate sporită de a-și promova interesele și pozițiile pe plan internațional, prin înființarea unei președinții stabile a Consiliului European, prin crearea funcției de ministru european al afacerilor externe, prin intensificarea cooperării în domeniul politicii externe și de

³⁵ Paul Craig, *Institutional Structure: A Delicate Balance*, în „European Constitutional Law Review”, 2005, volume I, Issue I, TCM Asser Press, pag.52.

³⁶ Pierre-Alexis Feral, *Le principe de la subsidiarité après la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe*, în „AJDA” Hebdo, L'Actualité juridique, no.38/2004, 8 novembre 2004, Ed.Dalloz, pag.2085 și urm.

securitate comună, ca și prin conferirea unei personalități juridice unice pentru Uniune.

Pentru aceste rațiuni România a sprijinit încă de la început procesul de elaborare a Constituției Europene, aderând la ideea unor proceduri simplificate de adoptare a hotărârilor. După cum s-a arătat, Tratatul Constituțional a instituit un nou sistem de adoptare a deciziilor, în condițiile unei reșezări a ponderii statelor membre. Așa cum se arată într-un document publicat pe site-ul Ministerului Afacerilor Externe, „În ceea ce privește noul mecanism de vot în cadrul Consiliului, în condițiile în care a avut loc o reșezare a ponderilor statelor membre, România și-a menținut influența deținută conform acordului intervenit la Nisa, reprezentând cadrul în vigoare în prezent. Eficacitatea mecanismului decizional – în perspectiva unei Uniuni extinse – a fost una dintre coordonatele esențiale ale elementelor de poziție ale României, în condițiile în care dimensiunile țării noastre asigurau aceeași „pondere a influenței”, indiferent de modalitatea de definire a majorității calificate. Astfel, stipularea unei majorități duble, de 55% state și 65% populație (important – reprezintă sub 2/3), coroborată cu definirea unei minorități de blocaj minim de patru state, răspunde poziției României. Pe baza cifrelor, ne situăm pe locul șapte între statele membre ale U.E., adică între statele cu o pondere însemnată în dinamica decizională comunitară. S-a obținut, de asemenea, clarificarea și precizarea numărului de locuri în Parlamentul European, adică 35 de locuri, ce vor fi deținute de România în momentul aderării într-o Uniune cu 27 membri”³⁷.

De altfel, țara noastră va avea un Comisar european în perioada de la aderare până la 2014, urmând ca după această dată să fie instituit un sistem de rotație absolut egală, potrivit căruia statele membre vor putea avea fiecare câte un comisar pe perioada a două din trei mandate ale Comisiei.

Pe planul relațiilor generale social-umane, Constituția Europeană – în forma adoptată - realizează o mai mare apropiere a instituțiilor comunitare de cetățeni. Astfel, a crescut rolul Parlamentului European – instituție reprezentativă aleasă în mod direct de cetățenii Europei –, a fost inclusă ca parte integrantă a Constituției Europene Carta drepturilor fundamentale, a fost introdusă posibilitatea exercitării unei inițiative legislative la nivelul cetățenilor, crescând totodată și rolul parlamentelor naționale ca factori stimulatori ai procesului de integrare.

Pe de altă parte, în domeniul politicilor comunitare urma să fie promovat un nivel ridicat al ocupării forței de muncă, a protecției sociale adecvate, precum și importante măsuri pentru ridicarea nivelului de educație și de sănătate. Fără a aduce atingere competențelor statelor membre, Uniunea urma să dețină – în cazul în care cerințele dezvoltării comunitare ar fi impus acest lucru – un rol sporit într-o serie de domenii precum energia, protejarea sănătății publice, coeziunea economică, socială sau teritorială.

³⁷ <http://www.mae.ro/index.php?unde=print>

1.3. Reuniunea de la Berlin și perspectivele revitalizării Tratatului Constituțional European.

Cu ocazia aniversării a 50 de ani de la semnarea Tratatelor de la Roma, statele participante la reuniunea Consiliului European de la Berlin au adoptat un important document în care se fac referiri la necesitatea continuării eforturilor pentru integrarea europeană, pentru o prezență tot mai activă a Europei pe arena mondială și pentru fundamentarea unei colaborări solide între statele membre ale continentului.

Referindu-se la viabilitatea ideii unificării europene, Declarația face un apel pentru a se reînnoi formula politică a Europei în pas cu vremurile. Documentul nu menționează în mod expres Tratatul Constituțional European, dar cuprinde o referire precisă la necesitatea „de a așeza Uniunea Europeană pe baze noi, comune, înainte de alegerile parlamentare europene din 2009”.

Perioada care a urmat refuzului Franței și Olandei de a ratifica tratatul a fost o perioadă de confuzie, diverși lideri politici încercând să elaboreze o nouă strategie cu privire la revitalizarea Tratatului Constituțional sau, eventual, pentru promovarea sub o formă schimbată a unor reglementări instituționale de natură să guverneze cadrul european.

Însuși președintele Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, declara în septembrie 2005 că „Nu vom avea o Constituție în viitorul apropiat, este clar acest lucru. nu am făcut rost de nici o formulă magică pentru a o readuce la viață”³⁸.

Obiectivul ambițios al adoptării Tratatului Constituțional nu a putut fi îndeplinit la timpul respectiv, dar trebuie ținut seama de faptul că Europa nu se găsește într-un „vacuum” juridic. Există tratatele fundamentale de la Paris, Roma, Maastricht, Amsterdam și Nisa, acesta din urmă reglementând – până la adoptarea Constituției – raporturile dintre țările membre ale Uniunii Europene.

Trebuie menționat și faptul că în cadrul Uniunii, încă mai de mult, au fost avute în vedere – de unii specialiști mai lucizi sau mai puțin entuziaști în folosirea „cuvintelor mari” – și unele variante sau soluții de rezervă. Astfel, în cadrul unei prestigioase manifestări internaționale care a avut loc la Scheweningen (Olanda) între 12-16 octombrie 2004, intitulată sugestiv „Constituția Europeană: cea mai bună cale spre înainte?”, un eminent teoretician al problemelor europene, profesorul Bruno de Witte de la Institutul Universității Europene din Florența vorbea despre apariția noțiunii de „criza ratificării”, imaginând chiar mai multe modele și opțiuni posibile, inclusiv un „scenariu” al renegocierii tratatului sau al

³⁸ Hit News Ro, Barroso abandonează Euroconstituția, vineri 2 septembrie 2005, <http://www.hotnews.ro/articol>

creării unei noi Uniuni Europene, limitată la un număr redus de state, care achiesează ferm la ideea integrării³⁹.

De fapt, existența unui „plan B” pentru Constituția Europeană se întemeiează pe prevederile art.IV-442 (protocoale și anexe), care cuprindea o declarație politică în următorul sens: „în cazul în care la expirarea unui termen de doi ani de la semnarea Tratatului patru cincimi din statele membre au ratificat Tratatul menționat, iar unul sau mai multe state membre au întâmpinat dificultăți în ratificarea respectivă, problema va fi deferită Consiliului European”.

În consecință, se preconizau prin „varianta B” două posibilități:

1. să se continue procesul de ratificare și să se ceară țării care a votat „nu” să voteze încă odată. Așa ceva s-a întâmplat de pildă cu Danemarca, în cazul Tratatului de la Maastricht, dar este mult mai greu de realizat în prezent așa ceva cu Franța sau Olanda, în cazul Constituției Europene, care presupune transferuri majore de competențe.

2. să fie stopat procesul de ratificare și statele membre să ajungă la înțelegeri neformale cu privire la posibilitatea punerii în aplicare a unora dintre formulările convenite.

Este de menționat că dacă șase state membre vor spune „nu” Constituției Europene, atunci articolul IV-442 devine caduc și nu se va putea pune nicicum problema „revitalizării” Constituției Europene.

În plan politic, perioada care a urmat sistării ratificării Tratatului Constituțional a fost o perioadă de căutări, deoarece cancelariile și forțele politice europene s-au străduit să găsească soluții pentru a face Tratatul Constituțional mai acceptabil în ochii cetățenilor Europei, rezolvând totodată și problemele care au fost dezbătute în perioada ratificării. În această perioadă, atât la nivel european cât și la nivelul unor organisme guvernamentale, au fost întreprinse diverse sondaje de opinie care au fost studiate cu atenție de către factorii politici ai Uniunii Europene. Așa de pildă, un sondaj efectuat în Franța după referendum a demonstrat că de fapt numai 12% din francezi considerau că este necesară abandonarea oricărei idei de Constituție Europeană, în timp ce 39% se pronunțau pentru negocieri în favoarea unei noi constituții, de la început, iar 35% ar fi dorit o orientare care să pornească de la textul existent⁴⁰.

În Marea Britanie, premierul Tony Blair a renunțat la un proiect de lege cu privire la referendum-ul pe care urma să-l organizeze în primăvara anului 2006,

³⁹ Bruno de Witte, *The process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective*, în „The EU Constitution: The Best Way Forward?”, 34 session Asser Institute Colloquium on European Law, 13-16 october 2004, pag.8 și urm.; Victor Duculescu, „Pauza de reflecție” – *Constituția Europeană sub semnul întrebării?*, în „Revista de Drept Comercial”, serie nouă, Anul XV, nr.7-8, 2005, pag.75-76.

⁴⁰ Marc-André Allard, *Quelle Europe? La construction européenne vue par les français*, Etude INS Soffres-Commission Européenne, 17 mars 2006

după ce sondajele au relevat că împotriva Tratatului s-ar fi pronunțat 72% din cetățenii britanici⁴¹.

În aceste condiții, diversele președinții ale Consiliului Europei care s-au succedat au efectuat încercări – ce-i drept timide – pentru a sonda evoluția părerii europenilor în legătură cu mult proiectata Constituție.

În iunie 2006 Austria a propus, de pildă, organizarea unui referendum în toate statele membre ale Uniunii Europene, desfășurat simultan, pentru a nu se influența reciproc, urmând a considera Constituția ca fiind aprobată dacă în favoarea ei s-ar fi pronunțat majoritatea populației europene și majoritatea statelor care ar fi aprobat-o⁴².

Actualul prim ministru al Italiei, Romano Prodi, estima – după reuniunea Consiliului European de la Bruxelles din 15-16 iunie 2006 – că „adevăratele discuții asupra Constituției se vor putea începe abia în timpul președinției germane și după alegerile din Germania”⁴³.

Odată cu președinția germană s-a produs de fapt un nou impuls al politicii europene, dictat în bună parte de dinamismul și entuziasmul actualului Cancelar german, dr. Angela Merkel, care și-a propus ca unul dintre obiectivele esențiale ale programului său clarificarea acestei probleme.

În cuvântarea rostită la 25 martie 2007 la adunarea solemnă dedicată aniversării Uniunii Europene, Angela Merkel cita cuvintele unui diplomat englez cu referire la Tratatul European. Acesta declarase, înaintea perfectării Tratatului, că „Viitorul tratat pe care îl discutați Dvs. nu are nici o șansă să fie perfectat; în cazul în care el ar fi perfectat, el nu va avea nici o șansă să fie ratificat, iar dacă va fi ratificat totuși, el nu va avea nici o șansă să fie aplicat”. Făcând apel la bunele sentimente ale europenilor, cancelarul german a solicitat cu insistență continuarea procesului constituțional.

Așa cum am arătat, Declarația de la Berlin, prezentată de președinția germană, a evitat totuși să menționeze în mod expres ideea Constituției Europene. Ea s-a limitat numai a face vorbire despre necesitatea continuării procesului constituțional și adoptarea unor aranjamente instituționale. Din relatările presei, Marea Britanie, Polonia și Olanda au fost țările care au considerat preferabilă o formulare generală în locul unei referiri exprese la necesitatea revitalizării Tratatului Constituțional. Totuși, Declarația de la Berlin a menționat în mod expres ideea că noile aranjamente vor trebui să fie perfectate cel mai târziu înainte de alegerile europene din anul 2009.

⁴¹ Există în Marea Britanie un număr destul de mare de organizații neguvernamentale și publicații „eurosceptice”, ca de pildă „Tinerii pentru Noua Europă”, „Eurocritic”, „Euroscepticorg”, „Serviciul de informații Noua Alianță”, „Centrul pentru studii politice”, „Eurofighter”, fără a mai vorbi de poziția oficială a Partidului Conservator (de opoziție).

⁴² Austria propune un referendum în toată Europa pentru Constituție, „Hotnews”, 14 iunie 2006.

⁴³ <http://www.euractiv.ro/www/index.html>

În cadrul reuniunii de la Berlin, s-a hotărât ca varianta de prezentare a viitorului Tratat să fie o variantă de compromis, similară tratatelor de amendare clasică a tratatelor existente ale Uniunii Europene. În consecință, tratatul de amendare va modifica Tratatul de la Maastricht din 1992, astfel cum a fost amendat la Amsterdam și Nisa, precum și Tratatul de la Roma, din 1957, amendat prin tratatul încheiat la Amsterdam și Nisa.

Acestor tratate li se vor adăuga o serie de protocoale privind rolul parlamentelor naționale, aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, eurogrupul, aderarea la CEDO, cooperarea permanentă structurată ș.a.

O serie de prevederi importante ale fostului Tratat Constituțional European vor fi menținute, ca de pildă consacrarea personalității juridice unice a Uniunii, instituirea unei președinții a Consiliului European cu mandat de doi ani și jumătate cu posibilitatea de a fi reînnoit, extinderea domeniilor în care deciziile se adoptă cu majoritate calificată, păstrarea inovațiilor aduse în materie de politică externă și de securitate comună, precum și în cea de apărare, consacrarea unei clauze de solidaritate între statele membre în combaterea terorismului, a unor catastrofe de origine umană sau naturală ș.a.

Au fost adăugate însă și o serie de elemente noi care nu existau înainte în Tratatul Constituțional, cum ar fi introducerea unei referiri la solidaritatea energetică dintre statele membre și a unei referiri suplimentare privind acțiunea Uniunii în domeniul combaterii schimbărilor climatice.

Principalele modificări în raport cu Tratatul Constituțional European sunt următoarele:

- renunțarea la simbolurile Uniunii Europene (termenul constituție, titulatura ministrului de externe, imn, deviză, o nouă nomenclatură a legislației europene etc.);

- eliminarea din textul tratatului a principiului supremației dreptului comunitar, care se va regăsi în schimb într-o declarație;

- creșterea rolului parlamentelor naționale în procesul decizional UE (în contextul controlului aplicării principiului subsidiarității). Astfel, parlamentele naționale vor dispune în total de o perioadă de opt săptămâni (prelungită de la șase săptămâni) pentru a verifica compatibilitatea proiectelor legislative ale Comisiei cu principiul subsidiarității

- prevederi care facilitează neparticiparea la inițiative vizând creșterea integrării în domeniul cooperării judiciare în materie penală și polițienească

- scoaterea în evidență a caracterului specific al PESC, prin plasarea sa separat față de celelalte politici UE.

În ce privește votul cu majoritate calificată în cadrul Consiliului, formula reținută a fost o formulă de compromis, care prevede prelungirea aplicării mecanismului reglementat prin Tratatul de la Nisa până la 1 noiembrie 2014.

Reamintim că aceste criterii sunt aprobarea majorității statelor, susținerea a minimum 72,3% din numărul de voturi fixe alocate statelor și 65% din populația Uniunii.

După 1 noiembrie 2014 va fi aplicată dubla majoritate, definită în Tratatul Constituțional, respectiv 55% din statele membre, care să reprezinte totodată și 65% din populația Uniunii Europene. Ca o garanție suplimentară ce a fost obținută de Polonia pentru o perioadă de tranziție cuprinsă între 1 noiembrie 2014 și 31 martie 2017, orice stat membru va putea solicita ca la adoptarea unei anumite decizii să fie folosit tot mecanismul de la Nisa.

De asemenea, va mai putea fi invocată și o clauză favorabilă statelor care se împotrivesc adoptării unei anumite decizii, dar care nu formează o „minoritate de blocaj”. Acestora li se va recunoaște o perioadă mai mare de timp pentru negocierea unei soluții de consens fără a se trece încă la vot.

În cadrul Consiliului European au fost adoptate și alte decizii, în special în problemele migrației, aspectelor economice și sociale, problemelor energetice și relațiilor externe.

Hotărârea – pe care o considerăm deosebit de importantă – de a se relansa procesul instituțional European, evident cu modificările la care ne-am referit, se datorează în bună parte noului impuls dat de diplomația franceză, ca și înțelegerii realizate între țările cele mai importante ale Uniunii Europene, cu luarea în considerație a unor probleme specifice, interesând statele mici și mijlocii membre ale Uniunii Europene, care vor găsi în noul Tratat European o satisfacție a intereselor lor atât politice, cât și economice.

Fără îndoială, nu este ușor a formula propuneri și soluții tranșante în probleme atât de delicate. Ceea ce este esențial este însă ideea că negocierile s-au dovedit a fi un factor hotărâtor iar o adevărată Constituție Europeană (după cum s-a văzut, nimeni nu respinge această idee, într-un sens larg, de nou angajament instituțional) va trebui să răspundă pe deplin intereselor tuturor țărilor, tuturor categoriilor de oameni care trăiesc în marele spațiu european.

Președintele Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, sublinia încă din 2005, într-un interviu publicat în „International Herald Tribune”: „Trebuie să dăm dovadă de încredere, energie și hotărâre pentru a acționa, deoarece lumea nu se va opri în pragul Europei. Constituția europeană nu va intra în vigoare în viitorul apropiat. Este un lucru regretabil, dar nu trebuie să constituie o scuză pentru a nu acționa”⁴⁴.

Cu prilejul reuniunii Consiliului European de la Berlin, cancelarul german, doamna Angela Merkel, a declarat că însuși orașul Berlin, unde au fost organizate festivități pentru marcarea semicentenarului UE, reprezintă o dovadă a importanței

⁴⁴ Jose Manuel Barroso, Europa trebuie să se deschidă într-o lume a globalizării, <http://www.euroactiv.ro>

unității europene. „Un oraș care a fost cândva divizat este acum reunit..., un simbol al realizărilor din Europa în 50 de ani”, a spus cancelarul german.

În discursul ținut înainte de semnarea documentului, cancelarul german a solicitat țărilor membre ale Uniunii Europene să pună capăt crizei instituționale: „Trebuie să ne asigurăm că, în condițiile unei uniuni de 27 de membri sau chiar mai mulți în viitor, instituțiile europene vor funcționa eficient, democratic și într-un mod pe care cetățenii îl înțeleg. De acest lucru depind foarte multe”. Angela Merkel, care a crescut în Germania de Est, a arătat că propria experiență din timpul comunismului a ajutat-o să înțeleagă importanța eliminării barierelor între state, valoarea ideilor privind libertatea și dreptatea în Europa⁴⁵.

1.4. Tratatul de la Lisabona – un important succes al politicii de negocieri

Ca urmare a hotărârilor Conferinței de la Berlin, a fost convocată la Lisabona, în zilele de 18-19 octombrie, Conferința guvernamentală 2007, pentru a întocmi un tratat modificator al tratatelor existente, în conformitate cu noile realități și sarcini ale Uniunii.

Renunțându-se la ideea „Constituției Europene”, obiectivul Conferinței guvernamentale a fost acela de a întocmi un tratat menit să adapteze atât prevederile Tratatului Uniunii Europene (Tratatul UE), dar cât și ale tratatului prin care a fost instituită Comunitatea Europeană (Tratatul CE).

Cu prilejul dezbaterilor purtate în cadrul reuniunii de la Lisabona au trebuit să fie depășite o serie de noi divergențe care amenințau perfectarea documentelor amintite.

Astfel, deși problemele fuseseră convenite în principiu, Polonia a propus introducerea clauzei „Ioannina”, care însemna posibilitatea acordată unor țări - rămase în minoritate – să amâne pentru un timp aplicarea unor acte comunitare care le dezavantajau. La rândul său, Italia, care anterior dispusese de 78 de europarlamentari în Parlamentul European, nu a acceptat ideea ca numărul acestora să-i fie redus la 72, în conformitate cu noile reglementări, față de Marea Britanie care urma să aibă 73 iar Franța 74.

În final, revendicările celor două țări au fost acceptate, fiind recunoscută clauza „Ioannina”, dar cu posibilitatea modificării ei ulterior de către Consiliu, iar numărul europarlamentarilor italieni a fost stabilit la 73, ca și Marea Britanie, prin modificarea înțelegerilor convenite anterior.

⁴⁵ Speech by dr. Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany and President of the European Council, at official ceremony to celebrate the 50 th anniversary of the signing of the Treaties of Rome, <http://www.eu2007.de/en/news>

În ce privește tratatul „modificator” sau „de reformă”, acesta constă – după cum s-a arătat – din prevederile modificatoare a două tratate, renunțându-se la ideea adoptării unui Tratat Constituțional separat, deși multe din prevederile fostului tratat constituțional se regăsesc în modificările adoptate.

Dintre cele mai importante contribuții ale noului document, care a reprezentat un succes al politicii de negocieri, menționăm:

1. Reafirmarea unor principii și a altor valori fundamentale pe care se întemeiază procesul de integrare europeană.

Astfel, în cadrul modificărilor Tratatului Uniunii Europene (de la Maastricht) a fost introdus un nou articol 2, care prevede: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, a libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”⁴⁶.

Fostul articol 2, renumărat 3, a fost înlocuit și el cu un alt text, care reafirmă obiectivele Uniunii Europene, faptul că aceasta promovează pacea, valorile sale și bunăstarea popoarelor, oferind cetățenilor un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în care este garantată libera circulație a persoanelor. Alineatele 2, 3 și 4 ale paragrafului 3 din articolul modificat prevăd în mod expres că: „Uniunea combate excluderea socială și discriminările, promovează justiția și protecția socială, egalitatea între femei și bărbați, solidaritatea între generații și protecția drepturilor omului, elemente de natură a stimula coeziunea economică, socială și teritorială, precum și solidaritatea între statele membre”.

Este de remarcat, tot în acest spirit, includerea unei clauze de solidaritate între statele membre (noul titlu VII în partea relativă la acțiunea externă), pentru o serie de amenințări, precum terorism, catastrofe de origine umană sau naturală, sau dificultăți în domeniul energetic.

În tratat se mai prevede că Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice și veghează la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european.

Deosebit de importante sunt prevederile art.4 pct.2, care dispun că Uniunea „respectă egalitatea statelor membre în fața tratatelor, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului, și în special cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale,

⁴⁶ Doc.CIG 4/1/07 REV 1, pag.4.

menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru⁴⁷.

Sunt de menționat, de asemenea, și o serie de alte prevederi, cum ar fi, de pildă, prevederile art.5 pct.3, care dispun că în temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi atinse în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar pot fi mai bine realizate, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, la nivelul Uniunii.

2. Reafirmarea și garantarea unor prevederi privind drepturile omului.

În acest sens, art.6 pct.2 consacră în mod neechivoc ideea că Uniunea Europeană aderă la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, nefiind însă afectate prin aceasta competențele Uniunii, astfel cum sunt definite prin tratate. Se remarcă și formularea cuprinsă la pct.3, în sensul că drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și care rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie „principii generale ale dreptului Uniunii”⁴⁸.

Drepturile cetățenilor sunt reafirmate în Titlul II, care consacră principiile democratice de funcționare a Uniunii Europene. Astfel, art.8 dispune că în toate activitățile sale Uniunea respectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. Se arată că este considerat cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Este reafirmat principiul potrivit căruia cetățenia Uniunii este complementară cetățeniei naționale și nu o înlocuiește pe aceasta.

Mai multe texte se referă la principiul democrației reprezentative, la sprijinul pe care Uniunea Europeană trebuie să-l acorde cetățenilor și asociațiilor lor la desfășurarea unui dialog deschis, transparent și continuu între Uniunea Europeană și asociațiile reprezentative și societatea civilă.

O prevedere cu caracter nou este înscrisă la pct.4 al art.8 B, care dispune că la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în probleme cu privire la în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea punerii în aplicare a tratatelor.

⁴⁷ doc.citat, pag.5.

⁴⁸ Ibidem, pag.7.

3. Reformarea instituțiilor⁴⁹

3.1. Menținând o idee pe care o consacrase și fostul Tratat Constituțional, noile prevederi consacră instituția **președintelui Consiliului Uniunii Europene**, ales pe doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii acestui mandat, ceea ce conferă Uniunii Europene o mai mare continuitate și o viziune politică de perspectivă.

Potrivit art.9B pct.6, **președintele Consiliului European** prezidează și impulsionează lucrările Consiliului European; asigură pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European, în cooperare cu președintele Comisiei și pe baza lucrărilor Consiliului Afacerilor Generale; acționează pentru facilitarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului European; prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European.

Președintele Consiliului European asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, organism creat în locul fostului ministru de externe al Uniunii Europene, prevăzut de fostul Tratat Constituțional.

3.2. Instituția **Parlamentului European** este amplu reglementată, consacrându-i-se numeroase texte modificatoare. Se prevede astfel că Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislativă și bugetară. Parlamentul exercită funcții de control politic și consultative, în conformitate cu condițiile prevăzute de tratate, în competența sa fiind și alegerea președintelui Comisiei.

Parlamentul European este format din reprezentanții cetățenilor Uniunii, iar numărul lor nu poate depăși 750. Reprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru. Nici unui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri.

Protocoalele nr.1 și 2 aduc importante precizări și dezvoltări cu privire la rolul parlamentelor naționale și aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Primul Protocol cu privire la **rolul parlamentelor naționale în cadrul Uniunii Europene** consacră principiul potrivit căruia toate proiectele de acte legislative adresate Parlamentului European și Consiliului se transmit

⁴⁹ Conferința interguvernamentală (CIG). CIG 2007, Proiect de tratat de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunităților Europene, Doc.CIG 1/1/07 Rev.1.

parlamentelor naționale, care pot elabora un aviz motivat privind conformitatea acestora cu principiul subsidiarității.

Se prevede un termen de opt săptămâni (față de șase, cât se prevedea în Tratatul Constituțional) între momentul în care un proiect de act legislativ este pus la dispoziția parlamentelor naționale în limbile oficiale ale Uniunii și data la care proiectul în cauză este înscris pe ordinea de zi provizorie a Consiliului, în vederea adoptării acestuia sau în vederea adoptării unei poziții asupra proiectului menționat. Se permit excepții numai în cazuri de urgență, dacă motivele care le justifică sunt indicate în actul adoptat sau în poziția Consiliului. Cu excepția cazurilor de urgență, justificate în mod corespunzător, nu se poate ajunge la nici un acord asupra proiectului de act legislativ în cauză în decursul termenului de opt săptămâni prevăzut, urmând ca să se respecte un termen de zece zile între înscrierea unui proiect de act legislativ pe ordinea de zi provizorie a Consiliului și adoptarea unei poziții cu privire la acesta.

O prevedere importantă înscrisă în art.10 din acest Protocol vizează **cooperarea interparlamentară**. Articolul 10 al Protocolului dispune în acest sens că o conferință a organelor parlamentare specializate în problemele Uniunii poate aduce în atenția Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei, orice contribuție pe care o consideră adecvată. În plus, o astfel de conferință va promova schimbul de informații și al celor mai bune practici între parlamentele naționale și Parlamentul European, inclusiv între comisiile specializate din cadrul acestora. De asemenea, conferința organelor parlamentare poate organiza conferințe interparlamentare pe teme specifice, în special pentru a purta dezbateri asupra problemelor de politică externă și de securitate comună, inclusiv asupra politicii de securitate și de apărare comună. Contribuțiile conferinței nu angajează parlamentele naționale și nici nu aduc atingere poziției acestora.

Cel de al doilea Protocol, privind aplicarea **principiilor subsidiarității și proporționalității** prevede motivarea tuturor proiectelor de acte legislative în raport cu principiul subsidiarității și proporționalității. În termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, orice parlament național sau orice Cameră a unui parlament național poate adresa președinților Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității. Dacă este cazul, fiecărui parlament național sau fiecărei Camere a unui parlament național îi revine sarcina de a consulta parlamentele regionale cu competențe legislative.

Fiecare parlament național dispune de două voturi, repartizate în funcție de sistemul parlamentului național, care poate fi monocameral sau bicameral. În cazul în care avizele motivate care susțin că un proiect legislativ nu răspunde principiului subsidiarității reprezintă cel puțin o treime din totalitatea voturilor atribuite

parlamentelor naționale, proiectul va trebui analizat din nou. Ca urmare a unei asemenea reevaluări, Comisia, grupul de state membre care au inițiat proiectul legislativ sau alți inițiatori pot hotărî să mențină proiectul, să-l modifice sau să-l retragă.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe asupra acțiunilor privind încălcarea principiului subsidiarității de către un act legislativ, formulate de un stat membru sau transmise de acesta conform dispozițiilor de drept intern în numele parlamentului său național sau al unei Camere a acestuia.

3.3. Consiliul Uniunii Europene este format din câte un reprezentant al fiecărui stat membru. Președinția Consiliului este asigurată pe o perioadă de 18 luni de grupuri prestabilite de trei state membre. Aceste grupuri vor fi formate pe baza unei rotații egale a statelor membre, având în vedere diversitatea acestora și echilibrul geografic al Uniunii. Hotărârile Consiliului se adoptă cu majoritate calificată, cu excepția situațiilor în care în tratat s-ar fi prevăzut altfel. Începând cu data de 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată va fi egală cu cel puțin 55% din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin 15 dintre aceștia și reprezentând statele membre care întrunesc cel puțin 65% din populația Uniunii. Minoritatea de blocare trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată.

Prevederile noului tratat dispun crearea unui organ de specialitate – **Consiliul Afacerilor Generale**, care asigură coerența lucrărilor diferitelor formațiuni ale Consiliului. Acest organism pregătește reuniunile Consiliului European și urmărește aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, în colaborare cu președintele Consiliului European și cu Comisia.

Consiliul Afacerilor Externe – de asemenea un organ nou creat – elaborează acțiunea externă a Uniunii în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European și asigură coerența acțiunii Uniunii.

Noul document prevede, totodată, **extinderea domeniilor în care deciziile se adoptă de către Consiliu cu majoritate calificată** (în loc de unanimitate), fie prin aplicarea majorității calificate în domenii care în prezent sunt supuse votului cu unanimitate (azilul, migrația, Europol, Eurojust, controlul la frontiere, inițiativele Înalțului Reprezentant pentru PESC, politica comună de transporturi, obiectivul și organizarea fondurilor structurale și fondului de coeziune etc.), fie prin extinderea votului cu majoritate calificată la noi domenii pentru care nu exista anterior o prevedere în tratatele în vigoare (resursele proprii ale Uniunii, politica spațială, energie, sport, turism, protecție civilă, cooperarea structurată permanentă în domeniul apărării, protecția diplomatică și consulară, retragerea voluntară a unui stat membru din Uniune, dreptul de inițiativă populară, serviciile de interes

economic general, ajutorul umanitar etc.). Se apreciază că noua modalitate va simplifica procesul deciziilor europene, cu rezultate concrete la nivelul cetățenilor europeni.

3.4. Atribuțiile Comisiei, care are un mandat de cinci ani, sunt prevăzute în noul articol introdus, la punctele 9D1 și 9D5.

Potrivit articolului 9D1 „Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta veghează la aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene, execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, execuție și administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute de tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute de tratate, ea asigură reprezentarea externă a Uniunii. Totodată, Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii de acorduri interinstituționale.

Președintele Comisiei este ales de Parlamentul European, la propunerea Consiliului European.

În conformitate cu art.9D5, începând cu data de 1 noiembrie 2014 Comisia va fi formată dintr-un număr de membri care corespunde cu două treimi din numărul statelor membre, incluzând președintele și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Componenta este valabilă însă numai atât timp cât Consiliul European nu decide în unanimitate modificarea acestui număr.

Membrii Comisiei sunt aleși dintre resortisanții statelor membre în conformitate cu un sistem de rotație absolut egală între statele membre care să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor statelor membre. Acest sistem se stabilește de către Consiliul European, care hotărăște în unanimitate în conformitate cu articolul 211 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

4. Politica externă a Uniunii Europene.

Un număr important de prevederi este consacrat politicii internaționale și acțiunii externe a Uniunii Europene. Tratatul prevede că acțiunea Uniunii pe scena internațională are la bază principiile care au inspirat crearea, dezvoltarea și extinderea sa și pe care intenționează să le promoveze în lumea întreagă: democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei O.N.U. și ale dreptului internațional.

În noul tratat se prevede că Uniunea depune toate eforturile pentru a dezvolta relații și a construi parteneriate cu țările terțe, cu organizațiile internaționale, regionale sau globale care împărtășesc principiile menționate. În perspectivă, Uniunea va promova soluții multilaterale pentru problemele comune, în special în cadrul Organizației Națiunilor Unite.

Se constată menținerea inovațiilor aduse în materie de politică externă și de securitate comună din Tratatul Constituțional, precum și în cea de apărare, prin preluarea majorității prevederilor în aceste domenii. Astfel, a fost introdusă posibilitatea unei cooperări mai strânse între statele membre interesate în domeniul de securitate și apărare (cooperarea structurată permanentă). totodată, este asigurată vizibilitatea și coerența acțiunii europene în aceste domenii, prin înființarea postului de **Înalt Reprezentant al Uniunii pentru politica externă și de securitate**, care va prezida Consiliul Relații Externe și va fi în același timp unul dintre vicepreședinții Comisiei. El va dispune, așa cum prevedea TC, de un serviciu diplomatic european.

După cum s-a arătat. **Instituția Ministerului de Externe al Uniunii Europene** – considerată nepotrivită de o serie de state, printre care și Franța - a dispărut din noul tratat, fiind înlocuit cu aceea de **Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate**, numit de Consiliul European.

Potrivit prevederilor tratatului, Înaltul Reprezentant conduce politica externă și de securitate comună a Uniunii. El contribuie prin propuneri la elaborarea acestei politici și o aduce la îndeplinire în calitate de împuternicit al Consiliului. Totodată el acționează în mod similar și în ceea ce privește politica de securitate și apărare comună.

Înaltul Reprezentant prezidează Consiliul Afacerilor Externe. El este, în același timp – după cum s-a arătat -, unul dintre vicepreședinții Comisiei. Prin prerogativele de care dispune, el asigură coerența acțiunii externe a Uniunii, iar în cadrul Comisiei îndeplinește responsabilitățile care îi revin acesteia în domeniul relațiilor externe și al coordonării celorlalte aspecte ale acțiunii externe a Uniunii.

5. Codificarea în viitorul Tratat de reformă a politicii de vecinătate a Uniunii (în prezent, aceasta nu este specificată ca atare printre politicile Uniunii). În consecință, a fost introdus un nou articol 7a în Tratatul Uniunii Europene, al cărui prim punct are următorul cuprins: „Uniunea dezvoltă relații privilegiate cu țările învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare”..

6. De asemenea, se remarcă o serie de dispoziții care permit flexibilizarea și consolidarea acțiunii Uniunii în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție, asigurând răspunsuri cetățenilor europeni în domenii de actualitate precum migrație, lupta împotriva criminalității organizate sau a terorismului.

7. **Acordarea personalității juridice unice Uniunii Europene** (aspect care va permite o coerență și vizibilitate crescute a acesteia pe scena internațională, prin capacitatea de reprezentare sau de a deveni membru al unei organizații internaționale), constituie o prevedere importantă a noului tratat.. Această idee, care răspunde unei constante revendicări a juriștilor din Uniunea Europeană, este reafirmată în Declarația cu nr.32, adoptată de Conferință, care confirmă faptul că Uniunea Europeană are personalitate juridică, dar aceasta nu o va autoriza în nici un fel să legisneze sau să acționeze în afara competențelor care îi sunt conferite de către statele membre prin tratate.

8. **Includerea principiului supremației dreptului comunitar**, consacrat în prezent numai pe cale jurisprudențială.

După cum se arată în Avizul serviciului juridic al Consiliului din 22 iunie 2007, reprodus într-o anexă la textul tratatului, „Din jurisprudența Curții de Justiție reiese că supremația dreptului comunitar este un principiu fundamental al dreptului comunitar. Conform Curții, acest principiu este inerent naturii specifice a Comunității Europene. În momentul primei hotărâri din cadrul acestei jurisprudențe consacrate (hotărârea din 15 iulie 1964, în cazul 6/64, Costa/Enel), supremația nu era menționată în tratat. Situația nu s-a schimbat nici astăzi. Faptul că principiul supremației nu va fi inclus în viitorul tratat nu va schimba în nici un fel existența principiului și existența jurisprudenței Curții de Justiție”.

9. **Luarea în considerație a unor interese și elemente naționale specifice**

Potrivit prevederilor noului tratat, între 1 noiembrie 2014 și 31 martie 2017, în cazul în care membrii Consiliului reprezentând:

- a) cel puțin trei sferturi din populație, sau
- b) cel puțin trei sferturi din numărul statelor membre,

necesare pentru a constitui o minoritate de blocare, anunță opoziția lor la adoptarea unui act de către Consiliu cu majoritate calificată, Consiliul deliberază asupra problemei în cauză.

Pe parcursul acestor deliberări, Consiliul va depune toate eforturile pentru a se ajunge, într-un termen rezonabil și fără a aduce atingere limitelor obligatorii de timp stabilite de dreptul Uniunii, la o soluție satisfăcătoare, care să răspundă

îngrijorărilor exprimate de membrii Consiliului care au constituit minoritatea de blocaj.

Începând cu 1 aprilie 2017, în cazul în care membrii Consiliului reprezentând cel puțin 55% din populație, sau cel puțin 55% din numărul statelor membre, necesare pentru a constitui o minoritate de blocare rezultând din aplicarea articolelor 9C alineatul (4) primul paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană sau 205 alin.(2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, anunță opoziția lor la adoptarea unui act de către Consiliu cu majoritate calificată, Consiliul deliberază asupra problemei în cauză.

Pe parcursul acestor deliberări, Consiliul depune toate eforturile pentru a ajunge, într-un termen rezonabil și fără a aduce atingere limitelor obligatorii de timp stabilite de dreptul Uniunii, la o soluție satisfăcătoare, care să răspundă îngrijorărilor exprimate de membrii Consiliului menționați la art.4. în acest scop, președintele Consiliului, sprijinit de Comisie și în conformitate cu regulamentul de procedură al Consiliului, va întreprinde toate inițiativele necesare pentru a facilita un acord pe baze mai largi în cadrul Consiliului. Membrii Consiliului își dau concursul în acest sens.

Pentru a răspunde unor interese naționale specifice, Conferința a luat totodată act de o serie de declarații sau protocoale care au fost incluse într-un document anexă. Astfel, Marea Britanie și Polonia și-au exprimat punctul de vedere în legătură cu Carta Drepturilor Fundamentale, înțelegând să excepteze unele prevederi ale acestui document de la aplicarea în țările respective. În consecință, a fost încheiat un Protocol special privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale în Polonia și în Regatul Unit.

Într-o declarație, anexată tratatului, Polonia a afirmat că, în opinia sa „Carta nu afectează în nici un fel dreptul statelor membre de a legisla în domeniul moralității publice, al dreptului familiei precum și în domeniul protecției demnității umane și al respectării integrității fizice și morale a ființei umane”.

Aprecierile la adresa noului tratat au fost pozitive, ceea ce denotă valoarea efortului diplomatic desfășurat după reuniunea de la Berlin de diplomațiile tuturor statelor, în special de cea germană, franceză și portugheză.

Jose Socrates, președintele Comisiei Europene, a declarat că „Europa a ieșit din criza sa instituțională și este gata să înfrunte sfidările viitoare”. Ministrul de externe britanic, Gordon Brown, a declarat că „este timpul pentru Europa ca să treacă la alte lucruri și să se consacre problemelor care preocupă oamenii: creșterea economică, utilizarea forței de muncă, schimbările climatice și problemele de securitate”⁵⁰. Fostul președinte al Franței și al Convenției de la Bruxelles, Valéry Giscard d'Estaing, a explicat că „modificările au rolul evitării unui referendum

⁵⁰ „Le Monde” din 19 octombrie 2007.

pentru că există mai multe articole iar conceptele constituționale au fost eliminate”⁵¹.

România a salutat adoptarea Tratatului de la Lisabona, care răspunde pe deplin poziției de principiu a țării noastre și, totodată, politicii manifestată de diplomația română timp de mai bine de trei ani.

Președintele României, Traian Băsescu, a salutat faptul că „Uniunea Europeană are tratat”, iar ministrul de externe Adrian Cioroianu a declarat că acordul de la Lisabona „este un moment istoric”⁵².

Perfectarea tratatului de la Lisabona încheie în mod fericit un destul de îndelungat proces de căutări și frământări politice, reușind să aducă la un numitor comun interesele celor 27 de state membre în prezent ale Uniunii Europene, care își găsesc reflectate interesele și aspirațiile în noua formă a instrumentului juridic ce a fost convenit.

1.5. Dreptul constituțional european – nouă disciplină juridică. Raporturile sale cu dreptul constituțional, dreptul instituțional comunitar, dreptul comparat și cu alte discipline.

Evoluția procesului de integrare europeană în ultimii ani, dar mai ales dezbaterile ce au avut loc cu privire la adoptarea Tratatului Constituțional European, a stimulat numeroase discuții teoretice privind elaborarea unui drept european și, mai ales, cu privire la existența unui „drept constituțional european”, expresie nemijlocită a acțiunii de elaborare a Constituției Europene.

Fenomenul nu este nou dacă ne gândim la faptul că în literatura juridică europeană au apărut în ultimii ani numeroase concepte noi, cum ar fi acela privind un drept european al „drepturilor omului”, un drept administrativ european, un drept european al mediului etc. Toate aceste noi compartimente funcționale porneau de la anumite reglementări particulare existente în cadrul Uniunii Europene, denumirile respective fiind mai curând niște modalități de identificare a unor reglementări specifice aparținând de un domeniu sau altul al dreptului comunitar.

În ce privește Dreptul constituțional european lucrurile sunt oarecum deosebite, deoarece implicațiile sale sunt mult mai mari în ce privește organizarea politică a statelor și numeroasele incidente practice care decurg din acest concept. În condițiile în care Europa ar fi trebuit – după părerea unora – să devină un adevărat stat federal, Dreptul constituțional european ar fi urmat să devină un corp

⁵¹ <http://ro.altermedia.inf>

⁵² HotNews.ro.1 noiembrie 2007.

de reguli stricte, de natură să reglementeze în detaliu mecanismele politice și instituționale, atât la nivelul comunității, cât și la nivelul statelor membre. Pentru acei specialiști care vedeau însă în Uniunea Europeană numai o confederație de state, cu păstrarea prerogativelor și identităților naționale, lucrurile se prezentau cu totul altfel, deoarece într-o asemenea viziune dreptul constituțional european ar fi urmat numai să dețină un rol de coordonator al evoluțiilor constituționale din diversele țări ale Europei, subsumându-le procesului de integrare europeană.

Este cazul să menționăm că în această privință se manifestă o deosebire structurală între modul în care concep această problematică **juriștii francezi și juriștii germani**.

Juriștii francezi, ferm atașați ideii de suveranitate, consideră de pildă că dreptul constituțional al Uniunii Europene este deja realizat prin Tratatul comunitar, care cârmuiesc raporturile dintre statele membre ale acestei organizații. De altfel, autorii francezi consideră că „Uniunea Europeană nu este un stat și adoptarea unui <tratat stabilind o constituție> nu îi modifică natura”⁵³.

Gerard Soulier observă și el că în situația unei confederații „instituții comune asigură în mod esențial funcții de coordonare și cooperare, dar statele membre nu sunt în principiu deposedate de suveranitatea lor”. Se mai observă că „o structură confederală pentru ansamblul continentului european pare ... cea mai potrivită și cea mai durabilă. Un singur lucru nu este acceptabil (nici viabil), adică un stat supranațional și un text constituțional suprem, care ar face caduce legile naționale în general și Constituția republicii franceze în special.

O structură bună de colaborare permanentă și organizată, bazată pe un tratat simplu și clar, este, desigur, mai eficace (și mai democratică) decât o uniune care șchioapătă, repusă în discuție în mod permanent”⁵⁴.

Profesorul Didier Maus, deși constată că „ar fi mai logic să considerăm că termenul de constituție se aplică unui stat suveran” iar similitudinile de vocabular nu pot să ducă la „identificarea unui stat național”, observă totuși că au existat situații ale unor constituții impuse direct de o organizație internațională, cum a fost Constituția Bosniei-Herțegovina, stabilită prin acordurile Dayton-Paris din 14 decembrie 1995⁵⁵.

⁵³ Philippe Manin, *Droit constitutionnel de l'Union Européenne*, nouvelle édition, Ed.A.Pedone, Paris, 2004, pag.I.

⁵⁴ *Enlargement of the European Union. What will the consequences be? What demands should be made?*, EALD, 3 November 2001, Frankfurt (Oder)

⁵⁵ Didier Maus, *Gouvernance et identités en Europe. La problématique de la Constitution pour l'Europe*, în „Revue Européenne de Droit Public” vol.16, no.1, printemps, 2004, pag.311.

De menționat este și punctul de vedere al profesorului Peter Häberle, din Germania, potrivit căruia existența unui „stat” nu este o „precondiție” a adoptării unei constituții. Mai curând – consideră Häberle – s-ar putea spune că prin constituție se stabilește și legitimează orice autoritate publică (Peter Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, citat de Ingolf

Spre deosebire de școala franceză, care este în general atașată suveranității și care admite ideea Constituției Europene numai „în principiu”, școala germană – mult mai favorabilă unei integrări strânse – acceptă ideea unui drept constituțional european, ai cărui protagoniști sunt profesorii Peter Häberle și mai ales Ingolf Pernice, de la Universitatea Humboldt din Berlin.

Concepția profesorului Pernice, care s-a reflectat în numeroase studii și comunicări pe marginea acestui subiect, pornește de la poziția individului în Uniunea Europeană, de la existența unui nou „contract social european” și, mai ales, de la constatarea existenței mai multor nivele de constituționalitate la nivel european.

Viziunea contractualistă europeană, pe care unii autori o opun viziunii „interetatiste”, prezintă o însemnătate dintre cele mai mari și ea relevă unele legături cu ideile lui Jean Jacques Rousseau și John Locke.

După cum arată profesorul Ingolf Pernice adept al acestei teorii, „Constituția este ... expresia contractului social, prin care un grup de oameni, pe un teritoriu determinat, convin să-și confere statutul de cetățeni ai unei noi ordini politice, să formeze poporul care prin puterea sa constituantă își crează instituțiile și procedurile, drepturile și obligațiile proprii, pentru a îndeplini anumite sarcini sau funcții în interesul tuturor”⁵⁶.

În concepția contractualistă, constituția reprezintă o expresie normativă și solemnă a consimțământului cetățenilor, acesta fiind necesar să fie exprimat, în continuare, ori de câte ori se pune problema revizuirii sau modificării constituției.

Ideea contractului este reluată într-o altă parte a lucrării profesorului Pernice în care autorul abordează contractul social european, considerând că această noțiune s-ar impune din ce în ce mai mult, fiind strâns legată de abordarea constituțională la mai multe nivele și de adaptarea noțiunii de suveranitate.

Referindu-se la rolul tot mai accentuat care revine astăzi cetățenilor în construcția europeană, profesorul Pernice estimează că resortisanții statelor membre adoptă în mod progresiv o „identitate suplimentară”, cetățenia europeană – prin care ei înșiși își conferă un nou statut față de noua putere publică europeană, care modifică în același timp și propriul lor statut național față de propriile țări⁵⁷.

Într-un studiu relativ recent publicat în „European Constitutional Law Review”⁵⁸ profesorul Pernice subliniază că noua „Constituție pentru Europa” va fi

Pernice, în „*Europe Constitution*”. *A framework for the future Union* (<http://www.h-quandt-stiftung.de>). În același sens, al posibilității existenței unei constituții independent de noțiunea de stat, se pronunță și autorul italian Giovanni Biaggini (Ingolf Pernice, *op.cit.*)

⁵⁶ Ingolf Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Ed.A.Pedone, Paris, 2004, pag.17.

⁵⁷ *Idem*, pag.29.

⁵⁸ „*European Constitutional Law Review*”, 2005, no.1, pag.99-103.

încheiată, în mod formal, printr-un tratat internațional. Dar guvernele și parlamentele naționale vor face aceasta în numele cetățenilor Uniunii și, în măsura în care Constituțiile naționale prevăd organizarea unui referendum, cetățenii vor fi direct implicați. Această constituție, așadar, precum și constituțiile naționale își vor dobândi legitimitatea din partea poporului, a cetățenilor comunității politice, prin reprezentanții lor constituționali. Legitimitatea astfel obținută va fi aceea pe care o presupune un tratat obișnuit, dar cu considerarea specifică privind conținutul și solicitarea explicit constituțională a acestui instrument juridic.

O analiză atentă a tezei cu privire la **contractul social european** suscită însă un număr de reflecții. Teoria contractului social este, fără îndoială, un produs al geniului politic francez și englez din secolul XVII-XVIII. Ea are meritul de a fi opus teoriei „monarhiei de drept divin” ideea unei constituiri a statului prin acordul cetățenilor care, printr-un pact încheiat cu cel pe care l-au ales conducător, au acceptat constituirea unui corp politic, rezervându-și însă dreptul de a-l destitui pe conducător dacă acesta le-ar încălca drepturile lor inalienabile și suverane⁵⁹.

Starea de natură premergătoare constituirii statului era, potrivit lui Jean-Jacques Rousseau, o stare idilică, de colaborare între oameni liberi, în timp ce pentru Hobbes celebrul „omnium contra omnes” desemna o nesfârșită stare de luptă.

Oricum ar fi, este cert că autorii contractului social au pornit de la existența unei societăți încă neconstituită. Emil Durkheim, într-un studiu consacrat contractului social scris în anul 1918, estima că teoria lui Rousseau se referă la „un fel de anarhie pașnică în care indivizii independenți unii de alții, fără relații între ei, nu depind decât de forțele abstracte ale naturii”⁶⁰. Harald Höffding observă că Rousseau nu a inventat teoria contractului social, ci el s-a servit de ea pentru a demonstra că societatea s-a creat în acord cu natura iar singura cale de a trece la o viață civilă era o asociație voluntară, o liberă delegare a puterilor de către popor⁶¹.

Numeroși autori de specialitate consideră astăzi că încheierea contractului social a fost „un eveniment improbabil”, dar această teorie a avut – la timpul său – un merit incontestabil de a formula o opinie rațională cu privire la constituirea societății politice și la organizarea oamenilor în stat.

⁵⁹ A se vedea pentru dezvoltări: Dumitru Mazilu, *Teoria generală a dreptului*, Ed.All Beck, București, 2000, pag.99; Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*, vol.I, ediție revăzută și adăugită, Editura „Lumina Lex”, București, 2001, pag.79; Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediție revăzută și completată, Ed.”Lumina Lex”, București, 2005, pag.95.

⁶⁰ Emile Durkheim, „*Le <Contrat social> de Rousseau*” (1918), în http://www.uqac.ca/classiques/des_sciences_sociales/classiques/Durkheim_emile...

⁶¹ L'encyclopedie de l'Agora, *Le contrat social selon Rousseau*, http://agora.qc.nsf/Documents/Jean-Jacques_Rousseau

În literatura română de specialitate, profesorii Ioan Muraru și Simina Tănăsescu apreciau că „ruptura dintre justificările teologice și cele pe deplin secularizate s-a produs... odată cu apariția teoriilor contractualiste”⁶².

Profesoara Genoveva Vrabie estimează că „teoria contractului social a avut un rol progresist în pregătirea trecerii statelor la o viață constituțională”⁶³.

Profesorul român Tudor Drăganu apreciază că teoria democratică „s-a încetățenit, în special sub influența lui J.J.Rousseau în dreptul pozitiv francez, iar ecoul ei răzbate chiar și azi în unele texte constituționale”⁶⁴.

La rândul său, profesorul Cristian Ionescu subliniază că Jean Jacques Rousseau este considerat a fi principalul promotor al teoriei „suveranității populare”. În această concepție poporul ar reprezenta totalitatea indivizilor ce locuiesc pe un anumit teritoriu, fiecare dintre ei stăpânind o cotă-parte egală din suveranitate. „În concepția lui Rousseau, suveranitatea poporului este rezultatul sumei aritmetice a cotelor-părți din suveranitate, astfel încât poporul devine titular al puterii prin acordul de voință al fiecărui individ, exprimat în cadrul unui pact social”⁶⁵.

În cazul Uniunii Europene nu mai avem însă de a face cu oameni izolați, ci cu națiuni constituite în state naționale suverane. Chiar dacă în cadrul Uniunii Europene funcționează un mecanism de alegeri directe pentru Parlamentul European, chiar dacă dreptul comunitar se aplică direct pe teritoriul statelor membre ale Uniunii, indivizii rămân în esență integrați în propriile lor state naționale⁶⁶. Încheierea unui contract social european între indivizi peste capul guvernelor naționale nu pare a se justifica, cel puțin prin evoluția fenomenelor politice din cadrul Uniunii Europene în actuala etapă a dezvoltării sale. Diversitatea problemelor economice și politice pe care le cunoaște fiecare stat (membru al Uniunii Europene sau candidat) demonstrează faptul că în cele din urmă contractul social – dacă dorim totuși să folosim acest termen – se încheie între state, cum s-a și făcut de altfel, sub forma unui tratat.

⁶² Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a IX-a, revăzută și completată, Editura Lumina Lex, București, 2001, pag.320.

⁶³ Genoveva Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a V-a, revăzută și reîntregită, vol.I, Editura „Cugetarea”, Iași, 1999, pag.92.

⁶⁴ Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol.I, Editura Lumina Lex, București, 1998, pag.206.

⁶⁵ Cristian Ionescu, *Studii de drept constituțional*, editura Lumina Lex, București, 2001, pag.27-28.

⁶⁶ Există însă și o altă semnificație a ideii de „contract social european”: preocuparea pentru reînnoirea dimensiunii sociale a construcției europene (Marjorie Jouen, Catherine Palpant, *Pour un nouveau contrat social européen*, „Etudes et Recherches” no.43, Notre Europe, 13 sept.2005, <http://www.notre-Europe.asso.fr>).

Cu toate că dreptul european acordă – după cum se știe – o manșă considerabilă de acțiuni indivizibilor, aceasta nu merge până acolo încât ar estompa relația de la stat la stat, care constituie în ultimă instanță cheia adoptării marilor decizii în cadrul Uniunii Europene.

În ceea ce privește dreptul constituțional european, este meritul profesorului Ingolf Pernice, directorul Institutului Walter Hallstein de drept constituțional european al Universității Humboldt din Berlin, de a fi prezentat o concepție integrată și coerentă cu privire la ceea ce ar trebui să reprezinte dreptul constituțional european.

Ideea centrală a lucrării profesorului Pernice este aceea că deși în momentul de față se poate spune că există o Constituție Europeană – prin aceasta înțelegându-se ansamblul tratatelor fundamentale –, în prezent se afirmă tot mai mult cerința unui „sistem constituțional compus”, acesta incluzând constituțiile naționale în ansamblul lor, precum și tratatele care au pus bazele Uniunii Europene. Acest sistem constituțional compus, la care autorul se referă în mai multe părți ale lucrării sale, implică o relație de interacțiune și complementaritate între două – sau mai multe – nivele, pe baza respectului drepturilor omului, principiilor statului de drept, ca și a principiului fundamental al subsidiarității și proporționalității.

Cât privește dreptul constituțional european, Ingolf Pernice subliniază că acest concept științific reprezintă o construcție care a fost dezvoltată încă din 1991 de specialistul german Peter Haberle. Acest concept reprezintă de fapt o „sfidare” la adresa celor care văd în Uniunea Europeană numai o organizație internațională, guvernată de dreptul internațional. Un asemenea punct de vedere, pe care autorul îl denumeste „internaționalist”, se sprijină pe o serie de decizii ale Curților Supreme din Danemarca și a Curții Constituționale a Germaniei. În favoarea abordării „internaționaliste” sunt citate în special argumentele ce decurg din latura etatică a Uniunii Europene (rolul Consiliului ca organ eminent interstatal).

Jurisprudența Curții Europene de Justiție, în special în afacerea **Van Gend and Loos**, a favorizat însă un alt punct de vedere, care a sfârșit prin a se impune, în conformitate cu care prin tratatele comunitare a fost creată o nouă ordine juridică, distinctă de cea a statelor, ca și de ordinea de drept internațional, prin care au fost create drepturi și obligații pentru particulari și care s-a integrat în ordinele juridice naționale.

Analizând diversele clauze de integrare cuprinse în constituțiile diverselor state membre ale Uniunii Europene, Ingolf Pernice face observația că „puterea **constituantă europeană**” care se găsește la originea tratatelor stabilind Uniunea Europeană a devenit în realitate o „**putere constituită**”. Dezvoltarea viitoare a „contractului social european” trebuie să țină seama de drepturile cetățenilor, „nu numai de condițiile și procedurile prevăzute în clauzele de integrare, dar și de

valorile pe care ele le reflectă, precum și de identitatea națională a fiecărui stat membru care și-a exprimat-o prin aceasta”⁶⁷.

În legătură cu evoluția viitoare a Uniunii Europene, profesorul Pernice se pronunță pentru reorganizarea competențelor Uniunii, pe care le consideră că se împart în exclusive, partajate, de încurajare și de coordonare (pag.75) pentru constituirea unui comitet parlamentar al subsidiarității, compus din reprezentanți ai parlamentelor naționale (pag.76), pentru un sistem parlamentar european bicameral (pag.82), pentru menținerea votului cu unanimitate în cadrul Consiliului în anumite domenii politice (pag.84). De asemenea, el se pronunță pentru o întărire a rolului Comisiei (pag.82), pentru sporirea rolului Curții de Justiție (pag.84).

Tezele profesorului Pernice, cât se poate de interesante – desigur – se cer raportate însă la întreaga evoluție din ultimii ani a Uniunii Europene, pentru a putea formula o opinie asupra validității lor.

Așa cum se cunoaște, Tratatul Constituțional European a reprezentat un document internațional elaborat cu participarea reprezentanților statelor, ai parlamentelor, ai opiniei publice, Conferința pentru Viitorul Europei de la Bruxelles soldându-se cu un document ce s-a bucurat în general de o bună apreciere. Nu este un secret pentru nimeni însă faptul că acest document a reprezentat un compromis, „federaliștii” considerându-l prea puțin angajant, în timp ce apărătorii suveranităților naționale l-au criticat cu cele mai diverse argumente.

Privit din punctul de vedere al intereselor cetățenilor, acest document prezintă serioase deficiențe, ceea ce au dovedit de altfel referendumurile din Franța și Olanda, care au respins Tratatul Constituțional. După cum remarcă specialistul român Daniel Dăianu într-un incitant studiu, „Discuțiile cu privire la un deficit democratic în U.E. nu sunt fără substanță și reflectă o schismă între elitele politice și publicul larg”⁶⁸.

Specialistul român constată că există o varietate considerabilă în ceea ce privește performanțele economice în cadrul Uniunii, țările scandinave aflându-se cu mult înaintea celor mediteraniene. Pe de altă parte, el observă că economiile din Europa Occidentală se confruntă cu provocări sociale provenite din factori cum ar fi îmbătrânirea populației, scăderea natalității, o anumită „scleroză” instituțională, ca și cu presiuni competiționale, generate de noile tehnologii informaționale, de comunicare și de globalizare.

„Mai multe state U.E. au cunoscut o prăpastie crescândă între, pe de o parte, cei care sunt capabili să reziste la șocurile provocate de globalizare și noua

⁶⁷ Ingolf Pernice, op.cit., pag.68.

⁶⁸ Daniel Dăianu, *Referendumurile cu privire la UE complică perspectivele de aderare*, SET Times, <http://www.semitimes.com>

tehnologie și, pe de altă parte, cei care cedează presiunilor și se înscriu în rândurile celor marginalizați și nemulțumiți. Țările membre U.E. se confruntă cu o intensificare a concurenței din partea țărilor cu salarii scăzute, sub formă de **outsourcing** și **offshoring**. Aceasta a devenit o temă politică majoră în Europa Occidentală, precum și în Statele Unite”⁶⁹.

Era firesc, de aceea, ca încă înainte de referendumul din Franța să apară diverse puncte de vedere critice, exprimând în special îndoieli față de modul în care problemele sociale erau rezolvate în cadrul fostului Tratatului Constituțional.

Într-o carte scrisă de Jacques Généreux și intitulată „**Manual critic al europeanului perfect**”, se arată de pildă că extinderea liberei concurențe nu a fost contracarață de măsuri eficiente din punct de vedere social⁷⁰.

Examinând conținutul fostului Tratatului Constituțional, autorul subliniază o prevedere (art.II-111) potrivit căreia dispozițiile Cartei Drepturilor Fundamentale se adresează instituțiilor și organelor Uniunii, cu respectul principiului subsidiarității „numai dacă este vorba de aplicarea unui drept al Uniunii”. Or, dreptul la muncă, politica salarială, protecția socială și educația sunt de competența statelor, astfel încât pentru aceste domenii nu există o obligativitate de a aplica prevederile Cartei, care – după cum se știe – a fost inclusă în Tratatul Constituțional.

Robert Clavijo, într-o lucrare intitulată „**Și dacă... Franța ar părăsi Uniunea Europeană?**”, deplânge libera circulație, eliminarea oricăror obstacole la adresa transferurilor capitalurilor, delocalizării întreprinderilor și migrației mânăii de lucru. Bazându-se pe generalizarea modelului liberal, Tratatul Constituțional European restrânge considerabil, după părerea sa, sfera politicilor sociale⁷¹.

Criticile la adresa Tratatului Constituțional nu vin însă numai din partea celor care sunt preocupați de eșecul politicii sociale. Oamenii politici, juriștii, sociologii insistă mai ales asupra unui alt aspect legat de perspectiva instituțiilor politice și ale statului în condițiile adoptării Tratatului Constituțional European. Aceste critici s-au făcut simțite încă cu mult înainte de finalizarea lucrărilor Convenției de la Bruxelles și de adoptarea textului Tratatului Constituțional. Astfel, într-un important studiu elaborat în anul 2003, parlamentarul britanic Bill Cash, ministru în guvernul din „umbră” britanic pentru probleme constituționale, sublinia – printre altele – că din punctul de vedere al intereselor britanice Constituția este inacceptabilă⁷². Este inacceptabilă atât în ceea ce privește politica externă, cât și în

⁶⁹ *Ibidem*, studiul citat.

⁷⁰ Jacques Généreux, *Manuel critique du parfait Européen*, Editions du Seuil, Paris, 2005, pag.113, 121.

⁷¹ Robert Clavijo, *Et si... la France quittait l'Union Européenne?*, Ed.François de Gibert, Paris, 2005, pag.43, 86.

⁷² Bill Cash, *The European Constitution. A Political Timebomb*, 8 October 2003.

ceea ce privește tradiționalele prerogative ale Parlamentului, care ar urma în cea mai mare parte a lor să fie transferate Uniunii Europene. Deputatul conservator propune organizarea unui referendum asupra problemei „Constituției Europene”, considerând că poporul britanic trebuie să fie consultat asupra unor aspecte care interesează în mod vital viitorul său (n.aut., Tony Blair a suspendat *sine die* organizarea referendumului în Marea Britanie, fiind convins că o asemenea consultare populară după eșecul referendumului francez nu ar fi putut, în nici un caz, să aducă elemente favorabile).

În Franța, cunoscutul om politic Jean Pierre Chevenement, fost ministru și candidat la președinția Franței, estima că Franța, în noile condiții ale Tratatului, va fi marginalizată. „Într-o Uniune de 25 de membri, dintre care majoritatea sunt loiali Statelor Unite, noua Comisie, în care Franța va avea pentru prima oară un singur membru, va fi dominată de liberali și atlantiști”⁷³.

Doi eminenți juriști francezi, Monique și Roland Weyl, estimează că proiectata Constituție aduce atingere suveranității populare, democrației și dreptului popoarelor de a dispune de ele însele. Cei doi juriști își definesc poziția precizând că ei nu sunt ”împotriva Europei”, ci pentru o cooperare europeană, dar fără transferul unor puteri care ar pune capăt oricărei libertăți de acțiune a fiecăruia⁷⁴.

În aceste condiții, rezultatele referendumului din Franța erau de așteptat. De menționat, însă, că dacă în Franța au predominat aspectele sociale și cele legate de suveranitate, în Olanda cetățenii au respins Constituția, considerând că ea „se amestecă prea mult în viața lor”, reglementându-le prea minuțios și prea detaliat o serie de probleme pe care aceștia doresc să și le gestioneze în felul lor.

O critică severă la adresa Tratatului Constituțional, dar și a tendinței de adâncire a procesului integrării europene aduce și fostul dizident sovietic Vladimir Bukovski, în lucrarea sa „**Uniunea Europeană – o nouă U.R.S.S.?**” După cum arată Bukovski, „o Piață comună de state libere și suverane s-a transformat încetul cu încetul în schița unei noi URSS, una diferită de cea veche, mai soft și în perfectă adecvare cu ideile dominante ale epocii noastre, pe care le deturneză în vederea construirii unui sistem final la fel de patogen și liberticid precum modelul ei”⁷⁵.

În ceea ce ne privește, nu putem să nu remarcăm că deși obiectivul ambițios al adoptării Tratatului Constituțional nu a putut fi îndeplinit pentru moment, nu s-ar putea spune că Europa se găsește într-un „vacuum” juridic. Există tratatele fundamentale de la Paris, Roma, Maastricht, Amsterdam și Nisa, acesta

⁷³ <http://www.euractiv.ro/index.html>

⁷⁴ „*Un <non> des juristes democrates*”, în <http://perso.wanadoo.fr>

⁷⁵ Vladimir Bukovski, **Uniunea Europeană... o nouă URSS?**, Colecția “Fapte, idei, documente”, Editura Vreamea, București, 2006, pag.20.

din urmă reglementând – până la adoptarea noilor documente instituționale – raporturile dintre țările membre ale Uniunii Europene.

Trebuie menționat și faptul că în cadrul Uniunii, încă mai de mult, au fost avute în vedere de unii specialiști mai lucizi sau mai puțin entuziaști în folosirea „cuvintelor mari” și unele variante sau soluții de rezervă. Astfel, în cadrul unei prestigioase manifestări internaționale care a avut loc la Scheweningen (Olanda) între 12-16 octombrie 2004, intitulată sugestiv „**Constituția Europeană: cea mai bună cale spre înainte?**”, un eminent teoretician al problemelor europene, profesorul Bruno de Witte de la Institutul Universității Europene din Florența, vorbea despre apariția noțiunii de „criza ratificării”, imaginând chiar mai multe modele și opțiuni posibile, inclusiv un „scenariu” al renegocierii tratatului sau al creării unei noi Uniuni Europene, limitată la un număr redus de state, care achiesează ferm la ideea integrării⁷⁶.

Dintre soluțiile sugerate, cea mai realistă propunere s-a dovedit aceea a președintelui francez Nikolas Sarkozy de a consacra, sub forma unor înțelegeri juridice, unele prevederi ale Tratatului Constituțional în legătură cu care nu au existat dispute și care au fost, în final, acceptate de toate țările. Pentru alte probleme, este clar că va trebui să se treacă la negocieri, în special în ce privește politicile comunitare, problemele legate de migrare și dreptul de azil, o mai flexibilă procedură de relații de colaborare între legislativul Uniunii Europene și legislativele naționale, regândirea – poate – unor probleme de competențe divizate în prezent între Uniunea Europeană și statele membre etc.

Din cele ce preced se vedește că procesul de „constituționalizare” la nivel european se deosebește structural de cel preconizat de Louis Favoreu, care înțelegea prin „constituționalizare” un proces de amplificare a domeniului de reglementare a dreptului constituțional⁷⁷. În fond, la nivel european fenomenul de „constituționalizare” se oprește la anumite reglementări generale care definesc într-un mod elaborat atașamentul statelor membre ale Uniunii Europene față de ideea de drept și garantarea libertăților și drepturilor cetățenești. În consecință, dreptul constituțional european nu poate reprezenta o „sfidare”, ci un factor bine venit de complementaritate față de dreptul constituțional național. Recunoașterea prin însuși Tratatul Constituțional a identității politice și constituționale a statelor membre este o garanție a faptului că procesul constituțional se desfășoară în limitele unor anumiți parametri la nivel european. Desigur, ar fi nedrept să spunem că între cele două nivele de constituționalism european nu ar exista influențe reciproce și

⁷⁶ cf. Victor Duculescu, „*Pauza de reflecție*” – *Constituția Europeană sub semnul întrebării?*, în „*Revista de Drept Comercial*”, serie nouă, Anul XV, nr.7-8, 2005, pag.75-76.

⁷⁷ Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Chevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersman, André Roux, Guy Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 8e edition, Paris, Dalloz, 2005, pag.251.

fenomene de întrepătrundere. Schimbul reciproc dintre cele două nivele este, fără îndoială, benefic dar el se oprește aici. „Topirea” entităților naționale într-un stat european și, în consecință, anihilarea reglementărilor naționale este o utopie pe care viața niciodată nu o va putea valida.

Cât privește dreptul constituțional european, acesta reprezintă, desigur, o construcție științifică nouă, originală și încă în plină formare, a cărei existență nu este condiționată *sine qua non* de adoptarea Tratatului Constituțional și, mai ales, de adoptarea lui în forma respinsă de Franța și Olanda.

Dreptul Constituțional european prezintă numeroase similitudini și puncte de contact cu **dreptul constituțional național**, evident ținându-se seama de corectivul că dreptul constituțional național se referă la instituțiile naționale ale statului suveran⁷⁸, în timp ce dreptul constituțional european are în vedere o confederație de state unite între ele prin aspirații comune și un minimum de principii de organizare.

În general, dreptul constituțional național a fost definit ca acea ramură a dreptului care guvernează relațiile de putere în societate, asigurând colaborarea între instituțiile statului și promovarea adecvată a drepturilor și libertăților omului. Profesorul Louis Favoreu și colaboratorii săi au relevat ideea că dreptul constituțional a cunoscut, în decursul istoriei sale, numeroase mutații, dezvoltări și precizări în ceea ce privește conținutul său. El a arătat că în perioada care a urmat celui de al doilea război mondial dreptul constituțional a cunoscut o influență tot mai puternică a științei politice iar în prezent el este arena unor profunde mutații. Printre acestea, cunoscutul specialist francez enumeră „desacralizarea” legii, expansiunea constituțiilor și constituționalismului, răspândirea internațională a ideologiei drepturilor omului și apariția unor forme de justiție constituțională. El observă faptul că în prezent se constată o trecere de la „statul legal”, bazat pe supremația legii, la „statul de drept”, întemeiat pe apărarea și protejarea drepturilor cetățenilor⁷⁹.

Relația dintre dreptul constituțional intern și dreptul constituțional european este o **relație bivalentă**, deoarece dreptul constituțional european, principiile și instituțiile sale se întemeiază pe experiența constituționalismului național promovat timp de secole de țările democratice. Sistemul constituțional european nu poate reprezenta decât o rezultată a sistemelor constituționale naționale, tot așa precum acestea sunt puternic influențate de dreptul constituțional european. Marile principii constituționale, precum democratismul politic, separația

⁷⁸ „Dreptul constituțional se ocupă de toate regulile care privesc organizarea politică, socială și culturală a membrilor comunității naționale, fie că aceste norme își au originea în Constituție, în legi, în tradiție sau în spiritul poporului și sentimentul său de dreptate” (Paul Negulescu, George Alexianu, *Tratat de Drept Public*, tomul I, Ed.Casa Școalelor, 1942, pag.20).

⁷⁹ Louis Favoreu ș.a., *Droit constitutionnel*, 8e edition, Ed.Dalloz, 2005, Paris, pag.22 și urm.

puterilor, respectul drepturilor omului, dau un conținut puternic și solid dreptului constituțional european, al cărui fundament se întemeiază în ultimă instanță pe marile valori promovate în decursul istoriei în declarațiile de drepturi și apoi în constituțiile naționale.

Desigur, **dreptul constituțional național și dreptul constituțional european rămân două sfere distincte**, atâta timp cât primul vizează existența unor state suverane iar cel de al doilea un tip de confederație de state.

Pe de altă parte, dreptul constituțional european fiind un drept integrator, supranațional, nu poate avea în vedere în nici un caz elemente de detaliu, pe care le consacră constituțiile statelor. Este normal să fie așa, deoarece organizarea constituțională europeană reprezintă – așa cum arătam – o structură generică, de principii, în timp ce organizarea constituțională națională se referă la mecanismul practic, de funcționare a diverselor instituții existente într-un anumit stat⁸⁰. Ideea esențială este, desigur, aceea de a evita orice contradicții, elemente de disfuncționalitate, deosebiri structurale care ar putea opune dreptul constituțional european dreptului constituțional național. În măsura în care dreptul constituțional european se înfățișează numai ca un set de principii și instituții cu caracter general, el devine un complement necesar și indispensabil organizării constituționale privită la un mod general, permițând o sincronizare între principiile europene de organizare constituțională și principiile naționale, care reprezintă de fapt o expresie a suveranităților naționale, a experienței fiecărui popor.

Privită sub acest aspect, **relația dintre dreptul constituțional european și dreptul constituțional național poate fi o relație benefică sau poate fi o „frână” în calea dezvoltării constituționalismului național**. Dacă prevederile Tratatului Constituțional European vor respecta organizarea constituțională și vor servi la promovarea ei, relația va fi, evident, benefică. În măsura în care dreptul constituțional european ar ieși din acest cadru și ar încerca să se „subroge” constituțiilor naționale, se va crea automat un fenomen de respingere, cu efecte negative asupra dezvoltării atât naționale cât și europene.

Dreptul constituțional european prezintă importante elemente de corelație cu **dreptul internațional public**. Dreptul internațional public a fost definit mult timp ca un drept al relațiilor interetnice, consacrând o serie de principii și norme cu caracter general ce au fost verificate de o îndelungată practică și confirmate de o bogată jurisprudență a tribunalelor naționale și internaționale⁸¹.

⁸⁰ Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediție revăzută și completată, Ed. "Lumina Lex", București, 2005, pag.288 și urm.

⁸¹ Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public*, 7-e edition, Ed.Dalloz, Paris, pag.16 și urm.

În pofida caracterului său esențialmente interetatic, dreptul internațional public a cunoscut tot mai mult în ultimii ani un proces de evoluție. Profesorul Dominique Carreau vorbește chiar de înlocuirea noțiunii de „drept internațional public” prin aceea de „drept transnațional”. El observă că, pe când ordinea juridică internă reprezintă un sistem juridic „perfect și complet”, ordinea internațională constituie un sistem juridic „imperfect și incomplet”⁸².

Relația dintre dreptul constituțional european și dreptul internațional public prezintă importante conexiuni. Este un fapt cert că dreptul constituțional european, întemeindu-se pe un **tratat** – Tratatul Constituțional European – acesta va trebui să îndeplinească condițiile pe care le solicită dreptul internațional public pentru existența și validitatea tratatelor, fiindu-i aplicabile principiile ce cârmuiesc în general materia tratatelor internaționale, dar și interpretarea lor. Relația dintre dreptul internațional public și dreptul constituțional european prezintă, totuși, anumite particularități. Tratatul Constituțional este un **tratat specific**, ce perfectează o anumită formulă de organizare europeană care se îndepărtează în mod evident de la formula clasică de colaborare între statele suverane membre ale sistemului internațional. Ne referim în special la transferarea unor atribuții și competențe, problemă ce pune în discuție redimensionarea unor trăsături și semnificații ale principiului suveranității, principiu ce a determinat timp de secole – și determină încă – organizarea comunității moderne de state.

Anumite compartimente sau ramuri distincte ale dreptului internațional public, cum este de pildă **dreptul organizațiilor internaționale**⁸³, prezintă o însemnătate dintre cele mai mari pentru promovarea principiilor și mecanismelor dreptului constituțional european.

Întreaga tehnică și procedură a desfășurării conferințelor internaționale, regulile de urmat în cadrul diplomației parlamentare, a organizațiilor internaționale, procedurile de vot etc. sunt relevante pentru întregul mecanism de organizare a instituțiilor comunitare. Este de menționat însă că structurile specifice ale sistemului comunitar nu se suprapun întotdeauna cu tehnica conferințelor internaționale și a procedurilor urmate de acestea. Dreptul instituțional comunitar constituie prin excelență un domeniu specific, în care principiul egalității statelor cu corolarul său principiul „un stat – un vot”, este înlocuit de votul cu majoritate calificată, expresie tocmai a diferenței de pondere în ce privește populația, influența politică și capacitatea economică a țărilor membre ale Uniunii Europene.

În ansamblu, **dreptul instituțional comunitar** nu se suprapune nici el cu dreptul constituțional european, deoarece dreptul instituțional comunitar vizează

⁸² Dominique Carreau, *Droit international*, 9e édition, Paris, Ed.A.Pedone, 2007, pag.50.

⁸³ Gabriela Chivu, *Dreptul organizațiilor internaționale*, Ed.Argonaut, Cluj-Napoca, 2002, pag.19.

analiza în detaliu a practicii și mecanismului de funcționare a diverselor instituții comunitare, în timp ce dreptul constituțional european examinează numai corelația dintre acestea la nivelul unui sistem constituțional de organizare europeană⁸⁴. Este, desigur, firesc ca între cele două discipline să apară elemente de interferență, dar dreptul constituțional european își va păstra prin excelență caracterul său integrator, de orientare a relațiilor comunitare în raport de instituțiile naționale, în timp ce dreptul instituțional comunitar rămâne – așa cum se cunoaște – un câmp excelent de analiză și interpretare nu atât a structurilor, cât și a actelor juridice comunitare, a noilor principii și reguli de drept pe care le definește justiția comunitară.

În sfârșit, dreptul constituțional european prezintă elemente de similitudine și interferență cu dreptul comparat. Dreptul comparat, definit de unii ca fiind știință iar de alții ca o „artă”, facilitează compararea sistemelor de drept naționale în vederea perfecționării lor ca și a promovării unor norme unitare în anumite materii. Folosind tehnici și metode noi, dreptul comparat se înfățișează ca un auxiliar puternic al dreptului constituțional european, permițând – pe baza unei atente comparații între sistemele de drept naționale – să evidențieze acestuia realele elemente de convergență, dar și eventualele deosebiri sau chiar elemente de contradicție ce se cer depășite⁸⁵.

După cum se vede din cele ce preced, dreptul constituțional european nu poate fi considerat o disciplină de studiu ce apare „pe un loc gol”; dimpotrivă, el constituie rezultatul unei atente preluări a unor concluzii și ipoteze avansate de diversele ramuri de drept, fără de care întreaga construcție constituțională comunitară ar avea, inevitabil, un caracter scolastic și de artificialitate. Înțelegerea corectă a rolului nou ce revine dreptului constituțional european implică respectarea competențelor ce revin diverselor ramuri ale dreptului, preluarea unor concluzii validate de o îndelungată practică, evitarea disfuncționalităților și exagerărilor, care ar prejudicia inevitabil relația de sincronizare între ordinea juridică națională și ordinea constituțională comunitară.

⁸⁴ Claude Blumann, Louis Dubouis, **Droit international de l'Union Européenne**, 2e édition, Litec, Paris, 2005, pag.27.

⁸⁵ Victor Dan Zlătescu, **Drept privat roman**, Editura Oscar Print, București, 1997, pag.43 și urm.; Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, **Drept constituțional comparat**. Tratat, ediția IV-a revăzută și adăugită, Ed.Lumina Lex, București, 2007, vol.II, pag.378 și urm.

II. Dreptul constituțional național și dreptul constituțional european.

2.1. Valorile naționale și valorile europene. Relația dintre suveranitatea de stat, identitatea națională și integrare.

Principiul suveranității ocupă un loc dintre cele mai importante în gândirea de drept constituțional și de drept internațional. El a contribuit la formarea statelor naționale și la edificarea unui sistem al relațiilor dintre state bazat pe un număr de principii fundamentale, în rândul cărora suveranitatea ocupă un loc central. După cum s-a arătat în literatura română de specialitate, „Suveranitatea constituie mijlocul principal prin care puterea de stat își realizează obiectivele în privința organizării și dezvoltării relațiilor sociale interne și temelia stabilirii și desfășurării relațiilor sale pe plan extern. Prin aceste trăsături, suveranitatea este, din punct de vedere juridic, o instituție centrală în diferite ramuri ale dreptului”¹.

În perioada care a urmat transformărilor revoluționare din decembrie 1989, suveranitatea a continuat să joace un rol important. Despovărată de tendințele de a exagera la maximum ideea suveranității în scopul justificării abuzurilor unui regim totalitar, suveranitatea și-a regăsit valențele sale de expresie a puterii poporului, a vocației sale neîngrădite de a-și organiza viața politică și socială, de a fundamenta instituțiile statului într-un mod corespunzător cu voința și cu aspirațiile sale de independență și progres².

În doctrina dreptului internațional, în ultimele decenii, suveranitatea a fost supusă unor critici în literatura de specialitate. O serie de autori au relevat că în noile condiții istorice este greu de a se mai vorbi de un caracter unitar, inalienabil și indivizibil al suveranității. Profesorul Dominique Carreau, în cursul său de drept internațional³, demonstrează că societatea internațională contemporană a cunoscut în ultimele decenii numeroase evoluții. În condițiile globalizării și mondializării au apărut numeroase forțe transnaționale, iar pe de altă parte statele naționale nu s-au mai dovedit pe deplin capabile să țină pasul cu noile „sfidări” ce se înregistrează pe arena mondială. În același timp, a sporit posibilitatea indivizilor de a participa direct la viața internațională, de a se adresa în mod nemilocit unor forumuri sau instanțe internaționale, ceea ce erodează caracterul „absolut” al suveranității.

Cu toate acestea, majoritatea autorilor de specialitate recunosc că suveranitatea continuă să fie un principiu fundamental al relațiilor dintre state, că

¹ Grigore Geamănu, *Drept internațional public*, vol.I, Editura didactică și pedagogică, București, 1981, pag.137.

² Semnalăm, numai cu titlu de exemplu, lucrările publicate în România de Dumitru Mazilu, Tudor Drăganu, Cristian Ionescu, Genoveva Vrabie, Adrian Severin, Adrian Năstase, Cristian Părvulescu ș.a.

³ Dominique Carreau, *Droit international*, 9-e édition, Ed.Pedone, Paris, 2007, pag.35 și urm.

„statele națiuni” nu și-au încheiat rolul istoric, iar cooperarea dintre state, în noile condiții istorice, reclamă consimțământul statelor suverane, participarea lor conștientă și angajată la noile forme de cooperare internațională. Acestea implică tocmai, în fond, acte de suveranitate, manifestări de voință ale statelor de a-și însuși sau de a respinge noile forme de colaborare ce se afirmă pe plan european și pe plan mondial⁴.

Procesul integrării europene a constituit – și constituie – un important punct de reper pentru autorii de specialitate, dar și pentru oamenii politici atunci când examinează noile valențe ale suveranității în lumea de azi. Într-o lucrare de referință consacrată aspectelor noi ale suveranității, Bogdan Aurescu constată, de pildă, că „dacă Europa noastră ar continua să funcționeze fără să ia în considerare suveranitățile naționale, adică fundamentul suveranității sale politice, ne vom îndrepta spre extinderea revendicărilor particularismelor care vor ruina cetățenia și apartenența națională. Aici ne aflăm într-o situație aberantă pentru că o atare stare de fapt ar provoca o creștere paralelă a drepturilor individuale și a insecurității”. Pe de altă parte, același autor opinează că „Suveranitatea se poate adapta mai degrabă decât să se urmărească obiective intangibile generatoare de frustrări și deci de revendicări distructive pentru raporturile sociale, a se vedea violențe⁵”.

Profesoara Genoveva Vrabie face o interesantă demarcație între suveranitatea populară, suveranitatea națională și suveranitatea de stat. Ea consideră că nu se poate vorbi despre limitarea suveranității și nici de a se înțelege prin aceasta limitarea puterii poporului. Eventualele limitări ale suveranității nu apar cu privire la suveranitatea poporului, ci la competențele privind conducerea acestuia, competențele tradiționale etatice, care pot fi exercitate de stat în noile condiții, să fie delegate de acesta pe seama structurilor comunitare sau să fie exercitate în comun la două nivele – respectiv al statului și al Uniunii Europene.

Referindu-se la Uniunea Europeană, autoarea consideră că o eventuală restrângere a prerogativelor etatice se realizează ca o consecință a unor manifestări suverane de voință a statelor ce alcătuiesc Uniunea Europeană. Nu se poate accepta ideea că s-ar produce o partajare a suveranității sau o limitare a ei, ci numai că tot ce s-a realizat și urmează a fi perfectat pe planul integrării europene presupune exercitarea în comun a atributelor suveranității de stat și exercitarea unor astfel de atribute de către instituțiile Uniunii Europene, ca o urmare a delegării lor de către statele naționale. „În felul acesta, afirmăm un adevăr: națiunile integrate rămân suverane; ele vor decide dacă vor înainta pe drumul integrării până la federalizare

⁴ „Independența – ca latură a suveranității care exprimă neatârnamarea statului în relațiile sale cu alte state – dă statului național acea putere de decizie care-i permite să-și armonizeze interesele sale legitime cu cele ale altor state. În realizarea funcțiilor sale, în stabilirea politicii sale interne și externe, statul acționează în mod independent, fără a depinde de puterea altui stat” (Dumitru Mazilu, *Dreptul internațional public*, ediția a II-a, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2005, pag. 215).

⁵ Bogdan Aurescu, *Noua suveranitate*, Ed. All Beck, București, 2003, pag. 189 și urm.

sau dacă vor acționa într-un alt sens. «Suveranitatea» este un drept natural. Este un drept imprescriptibil și inalienabil. Acest drept poate fi «confiscat» temporar, dar titularul poate oricând să-l revendice»⁶.

Între conceptele de „suveranitate de stat”, „identitate națională” și „integrare” nu există o contradicție, deoarece procesul de apropiere între statele membre ale Uniunii Europene se desfășoară pe baza respectului suveranității de stat, cu corectivul transferării unor atribuții organismelor europene și al exercitării în comun a unor prerogative de suveranitate de stat cu celelalte țări membre ale Uniunii Europene.

Conceptul de „identitate națională” nu se suprapune, desigur, aceluia de „suveranitate de stat”. Identitatea este definită ca fiind „faptul de a fi identic cu sine însuși”⁷.

Tratatul Constituțional European se referă în mod expres la identitatea națională în art.I-5, care examinează relațiile între Uniune și statele membre. Acest articol prevede la pct.1 că Uniunea va respecta egalitatea statelor membre în fața Constituției europene, „precum și identitatea lor națională inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională”.

Același text menționează că Uniunea Europeană respectă funcțiile esențiale ale statului, în special acelea care au ca obiect să asigure integritatea sa teritorială, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale.

După cum se vede în această analiză a textului, identitatea națională apare ca un concept ce nu este transferat ci, dimpotrivă, este menținut și respectat, ea fiind de fapt o consecință a suveranității naționale care este, prin excelență, netransferabilă și care își găsește expresia în puterea suverană a poporului respectiv. Identitatea națională este concepută, totodată, ca o noțiune ce se corelează strâns cu integritatea teritorială a statului, cadrul firesc în care își găsește expresia identitatea națională.

În ceea ce privește procesul de integrare, acesta reprezintă – după cum au arătat toate documentele Uniunii Europene – un proces liber consimțit de asociere, care urmărește promovarea respectului drepturilor omului, a valorilor statului de drept, a pluralismului politic, într-un sistem de relații menit să asigure manifestarea deplină a identității statelor participante, unite prin adeziunea lor la marile valori europene.

⁶ Genoveva Vrabie, **Integrarea europeană și suveranitatea de stat**, comunicare prezentată la Dijon, Universitatea Burgogne, la sesiunea cu tema “Europa 2000 – Etat des lieux”, 11-12 mai 2001; <http://www.ccr.ro>; Buletinul Curții Constituționale a României nr.3/2001.

⁷ DEX, **Dicționar explicativ al limbii române**, Ediția II-a, Editura Univers enciclopedic, București, 1996, 470.

2.2. Analiza comparativă a poziției și rolului ocupat de principalele instituții ale statului în țările membre ale Uniunii Europene.

Constituțiile au exprimat în toate timpurile, și cu atât mai mult în epoca modernă, instrumentul de organizare a puterii statale⁸, de stabilire a unor tipuri de relații între instituțiile statului, de fundamentare a drepturilor și libertăților cetățenilor, cu corolarul lor firesc - posibilitățile de acțiune ale oamenilor pentru restabilirea drepturilor lor încălcate. Prin însuși acest fapt, constituțiile au avut întotdeauna o încărcătură politică, dictată de prezența și echilibrul unor forțe politice, de fluctuația raporturilor dintre acestea, de anumite interese economice și sociale și, nu în ultimul rând, în prezența unor factori internaționali care - așa cum se cunoaște prea bine - au avut în toate cazurile o influență dintre cele mai mari asupra dezvoltării constituționale, fie promovând principiile noi, democratice, fie încercând să le frâneze, în condițiile în care dominația unor țări asupra altora (vădită sau ocultă) devenise un fenomen evident. Prin urmare, fenomenul politic este de nedisociat de elaborarea tuturor reglementărilor constituționale și, din acest punct de vedere, nu se poate spune că există vreo constituție în lume care să nu aibă un conținut sau o semnificație politică.

Importanța reglementărilor constituționale este însă un fenomen constant, indiferent de sistemele politice care s-au succedat sau care coexistă astăzi, deoarece - așa cum arată Aristotel - "este evident că cetatea este o realitate naturală și că omul, prin natura sa, este o ființă destinată să trăiască în cetate" (*zoon politikon*)⁹.

În condițiile în care Constituția este chemată să definească modul de guvernare, să stabilească formele și modalitățile prin care cetățenii își pot valorifica drepturile lor, dar și modul în care sunt concepute relațiile dintre instituțiile statului, Constituția devine un factor esențial nu numai pentru modelarea relațiilor dintre indivizi, dintre aceștia și organele statului, dar și pentru buna funcționare a statului însuși, constituindu-se astfel într-un test și o garanție a funcționării instituțiilor democratice.

Ceea ce spunea la timpul său cel de al doilea președinte al S.U.A., "un guvernământ al legilor și nu un guvernământ al oamenilor"¹⁰, căuta să demonstreze că deasupra reglementărilor sociale și politice, dar izvorând tocmai din acestea, se află principiile fundamentale de organizare a statului, care constituie norme esențiale de comportament ce garantează interacțiunea relațiilor dintre stat și societatea civilă, funcționalitatea tuturor structurilor politice, garantând în același

8 Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1986, pag.338: "Orice colectivitate politică comportă prin însăși natura sa o constituție".

9 Aristote, *Politique, Livre I et II*, texte établi et traduit par Jean Dubonnet, deuxième édition, Paris, Société d'édition "Les belles lettres", 1968, I, pag.14.

¹⁰ Joseph R.Coulin, *The Morrow Book of Quotations in American History*, William Morrow and Co., inc. New York, 1984, pag.21.

timp supremația Constituției față de orice alte norme și reglementări pe care oamenii, autoritățile legislative, guvernării ar putea să le elaboreze.

O încercare de sinteză, în măsură să ne ajute a identifica principiile și valorile pe care se întemeiază constituțiile moderne, ne conduce în mod firesc la analiza ideilor directe pe care le întâlnim cel mai adesea în preambulul diverselor constituții. Este un fapt general recunoscut astăzi că preambulul constituțiilor au aceeași valoare, din punct de vedere juridic, ca și întregul text al constituției respective.

Comparând preambulul unor constituții, vom constata frecvența unor referiri la drepturile și libertățile cetățenilor, egalitatea cetățenilor, respectul suveranității naționale, independența justiției. Alături de aceste valori structurale, unele constituții adaugă valori sociale, cum ar fi bunăstarea oamenilor, satisfacerea cerințelor lor materiale și spirituale, accesul la informație, respectul pentru familie și numeroase altele.

O trecere în revistă a acestor idei esențiale ce se întâlnesc în preambulul constituțiilor ne duce la concluzia că există astăzi numeroase valori comune pentru toate constituțiile, ce reprezintă rezultatul unei îndelungate evoluții și acțiunii convergente a statelor pe plan internațional. La aceasta a contribuit și faptul că de la Declarațiile fundamentale de drepturi, care au premers în multe cazuri constituțiile actuale, până la documente internaționale cuprinzătoare, ce s-au constituit în adevărate Coduri ale democrației și libertății pe plan internațional, umanitatea a străbătut un drum destul de lung. În perspectiva istorică, anumite obiceiuri sau tradiții naționale, chiar dacă erau consacrate prin vechi cutume, nu și-au putut menține credibilitatea și valoarea decât dacă s-au adaptat noilor realități juridice, dar și sociale. Inegalitatea sexelor, ca și inegalitatea rasială, au fost de mult depășite în contextul evoluțiilor care au afirmat egalitatea deplină în drepturi a oamenilor. Nimeni nu mai poate susține astăzi persistența unor instituții precum sclavia, servitutea pentru datorii, discriminarea față de tineri și femei, dreptul primului născut, pedepsele corporale sau care implică suferințe fizice etc., deoarece evoluția constituțiilor moderne a depășit cu mult stadiul incipient în care ideile progresiste erau subordonate unor tradiții sau obiceiuri anacronice, la a căror renunțare se părea că nu se va putea proceda așa de ușor.

Nu este mai puțin adevărat însă că promovarea unui număr esențial de valori, recunoașterea lor prin documente internaționale, iar pe cale de consecință includerea lor în constituțiile statelor, nu a însemnat și nu poate să însemne o abolire a tradițiilor naționale, a specificităților, a elementelor de diferențiere care există între un popor și altul.

2.2.1. *Separația puterilor și limitele sale în constituțiile moderne*

Un principiu fundamental al dreptului constituțional, care a fost verificat de întreaga experiență istorică și pe care - cu diverse nuanțe - îl consacră toate constituțiile actuale, este principiul separației puterilor. Acest principiu, enunțat

pentru prima dată de Aristotel în lucrarea sa "Politica", a fost dezvoltat mai târziu cu deosebire de **școala dreptului natural** (Grotius, Wolff, Puffendorf), iar apoi de John Locke, găsindu-și încununarea în opera lui Montesquieu.

"Există în toate constituțiile - scria Aristotel - trei elemente în legătură cu care un bun legiuitor trebuie să studieze ceea ce este avantajos pentru fiecare". După părerea sa, "una dintre aceste trei părți este aceea care deliberază cu privire la problemele comune; a doua este aceea care are drept obiect magistratura...; a treia este aceea care distribuie justiția"¹¹.

În pofida diferenței de redactare față de terminologia modernă cu privire la separația puterilor, elaborată de Montesquieu în secolul XVIII, trebuie să recunoaștem astăzi că multe elemente de gândire politică ale filosofului antic premerg principiul care s-a încetățenit ulterior și este recunoscut astăzi în toate democrațiile moderne: un corp legislativ, o putere executivă și un număr de judecători independenți, chemați să împartă justiția în mod egal tuturor membrilor cetății.

În Anglia, o contribuție remarcabilă la fundamentarea teoretică a principiului separației puterilor a adus-o John Locke¹². Argumentând ideea separației puterilor, filosoful și omul de știință englez sublinia că "tentația de a pune mâna pe putere ar fi prea mare dacă aceleași persoane care au puterea de a face legile ar avea în mâini și puterea de a le pune în executare, deoarece ar putea să se scutească de a se supune legilor pe care ele le fac". În consecință, după părerea sa, într-un stat bine organizat ar trebui ca puterea de a face legile să fie încredințată unei adunări special convocate în acest scop, dar după ce legile au fost adoptate, adunările ar trebui să se separe și să se supună legilor pe care le-au acceptat.

Pronunțându-se în sprijinul durabilității și stabilității legilor, John Locke considera că "este de trebuință ca să existe o putere care să vegheze la executarea legilor ce sunt în vigoare. Astfel puterea legislativă și puterea executivă trebuie să fie separate". El admite totuși, alături de cele trei puteri ale statului necesare în orice stat - **legislativă, executivă și federativă** (relații externe) - și o a patra putere, denumită "**prerogativă**", care ar cuprinde toate atribuțiile puterilor, lăsate la discreția puterii executive, în caz de pericol¹³.

Reluând și dezvoltând ideile lui John Locke, Montesquieu și după dânsul toți teoreticienii statului liberal au văzut în principiul separației puterilor mijlocul eficient de a slăbi atotputernicia statului, împărțindu-i atribuțiunile. Pornind de la ideea că există o înclinație naturală a omului care deține puterea de a abuza de ea, Montesquieu a dezvoltat principiul că "puterea trebuie să fie înfrânată de putere".

¹¹ Politica, XIV, 1, 2 (pag.177, ediția citată).

¹² Cit.de Paul Negulescu, **Curs de drept constituțional român**, editat de Alex.T.Doicescu, București, 1927, pag.299 și urm.

¹³ John H.Garvey, T.Alexander Aleinikoff, **Modern Constitutional Theory, A Reader**, Third edition, West Publishing Co, St.Paul, Minn., 1994, pag.312.

În concepția sa, separația puterilor reprezintă singurul mijloc prin care se poate asigura respectul legilor într-un stat în care este posibilă existența unui guvern legal. "Atunci când, în mâinile aceleiași persoane sau în ale aceluiași corp de dregători se află întrunite puterea legislativă și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se poate naște teama ca același monarh sau același Senat să întocmească legi tiranice, pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar putea avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același om, sau același corp de fruntași, fie al nobililor, fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari"¹⁴.

Principiul separației puterilor a fost dezvoltat ulterior și de Rousseau, dar filosoful francez folosește o logică diferită, considerând că puterea legislativă se confundă cu însăși suveranitatea și nu poate fi exercitată decât de întreaga națiune. În opinia sa, puterea executivă este competentă numai să emită acte particulare, care trebuie să rezulte din aplicarea măsurilor generale adoptate de puterea legislativă. "El nu poate concepe însă independența puterii executive, căci aceasta este supusă puterii legislative, ale cărei ordine le execută și care o supraveghează, spre a vedea cum își îndeplinește atribuțiile fixate de dânsa"¹⁵.

Cât privește puterea judecătorească, Jean Jacques Rousseau consideră că aceasta este o putere distinctă de executiv și legislativ, dar menționează că ea a suferit practic anumite diminuări față de executiv prin recunoașterea dreptului de grațiere și față de legislativ prin dreptul de grațiere exercitat de poporul suveran.

Principiul separației puterilor și-a găsit o largă aplicație în practica constituțională a țărilor occidentale. Cu toate acestea, el a fost criticat de o serie de gânditori și oameni politici, printre care fostul președinte american Woodrow Wilson, care a estimat că aplicațiunea acestui principiu face să dispară, practic, orice idee de răspundere în guvernare. Doctrina germană (Laband, Jellinek) a considerat teoria lui Montesquieu ca fiind nelogică și imposibil de realizat în practică. S-a apreciat că ea nu ar reprezenta "decât o metodă de organizare menită să slăbească atotputernicia statului pentru a apăra individul". Juriștii germani, puternic influențați de ideile etatiste, au estimat că "urmărind slăbirea puterii politice prin repartizarea atribuțiunilor la diferite organe juxtapuse, quasi-independente unele de altele, având fiecare un domeniu de activitate proprie, cu

¹⁴ Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol.I, Editura științifică, București, 1964, pag.194.

¹⁵ Paul Negulescu, George Alexianu, *op.cit.*, pag.244.

toate că lucrează la aceeași operă generală, s-a ajuns la neputința Statului de a crea o ordine nouă, de a satisface nevoile unei societăți în plină transformare"¹⁶.

Din punct de vedere juridic, principiul separației puterilor a fost consacrat în numeroase documente de drept constituțional. Astfel, el se regăsește în cunoscuta Declarație a drepturilor omului și cetățeanului din 1789, precum și în documentele revoluției americane. Unul dintre părinții actualei Constituții a Statelor Unite, James Madison, arăta că "acumularea tuturor puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în aceleași mâini, indiferent dacă acestea aparțin unei singure persoane, unor puțini sau la mai mulți, sau dacă aceasta (acumularea) este ereditară, autonumită sau electivă, poate fi considerată în mod justificat ca fiind adevărata definiție a tiraniei"¹⁷.

În multe constituții moderne principiul separației puterilor este consacrat expres, cum ar fi Constituția Cantonului Jura din Elveția (art.55), Constituția Republicii Moldova din 28 iulie 1994, care dispune în art.6 că "puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin". De asemenea, referiri la puterile statului se regăsesc în Constituțiile Germaniei, Spaniei, Belgiei, Danemarcei, Greciei, Finlandei, Italiei, Portugaliei și altor state, precum și în Constituția S.U.A.

Regimurile politice totalitare de toate nuanțele au criticat principiul separației puterilor, susținând că puterea ar fi de fapt "unică", ar aparține poporului și, deci, nu ar putea în nici un caz să fie divizată. În realitate, prin ignorarea voită a principiului separației puterilor și prin eliminarea sa practică din constituțiile fostelor state socialiste, a fost favorizată concentrarea puterii în mâinile unor persoane și negarea practică a oricăror mecanisme de conducere colectivă. Principiul "unicității" puterii a netezit nu numai calea unor dictaturi, dar a și subordonat întregul sistem al organizării politice dominației unui singur partid, împrejurare ce a avut ca efect lichidarea opoziției politice, negarea principiilor pluralismului și, în final, îndepărtarea de la marile principii democratice ale dreptului constituțional, validate de o întreagă experiență istorică. Revenirea la democrație în țările Europei de răsărit a impus de aceea "reabilitarea" principiului separației puterilor, recunoașterea utilității sale ca un principiu fundamental de organizare politică și premiză a așezării întregii vieți sociale pe baze umaniste și democratice.

O examinare comparativă a constituțiilor moderne evidențiază, neîndoielnic, o anumită **separație funcțională** între puterile statului, chiar și pentru acele țări care nu au prevăzut în mod expres principiul separației puterilor ca un principiu de organizare constituțională. Desigur, o separație absolută a puterilor statului poate fi întâlnită numai în regimul constituțional prezidențial, în cadrul căruia

16 Ibidem, pag.247.

17 Respectfully Quoted. A Dictionary of Quotations, Library of Congress, Washington, 1989, pag.153.

prerogativele și răspunderile diferitelor puteri ale statului apar cât se poate de precis delimitate, neexistând posibilitatea unei interferențe a unei puteri în treburile celeilalte.

În celelalte sisteme însă - ne referim, desigur, la sistemele semi-prezidențial și parlamentar - separația puterilor este vizibilă, dar nu ca o delimitare strictă și riguroasă, inconfundabilă, a relațiilor dintre diferitele organe ale statului, ci ca un **principiu de colaborare, indispensabil în epoca modernă pentru a se asigura funcționalitatea și eficiența deplină a tuturor organelor statului.**

Nu întâmplător în Tratatul lor de drept constituțional și instituții politice specialiștii Ioan Muraru și Simina Tănăsescu, tratând acest principiu, se referă la **"separația/echilibrul și colaborarea puterilor în stat"**¹⁸. O asemenea optică o găsim întru totul corespunzătoare deoarece relevă nu numai ideea de "separație", dar și multiplele conexiuni, interdependențe, pe care teoria în cauză le implică între diverse organe și instituții de stat.

În România o asemenea interpretare a separației puterilor este acceptată în general - deși nu apare ca atare, *expressis verbis* - prin modul în care au fost definite și fundamentate raporturile dintre diversele puteri ale statului în cadrul reglementărilor stabilite de Constituția din 1991. Astfel, Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor, a Regulamentelor Parlamentului și hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor. Parlamentul are dreptul să-și exprime neîncrederea în Guvern și poate declanșa procedura suspendării din funcție a Președintelui României. Președintele României are dreptul de a adresa Parlamentului mesaje și chiar de a dizolva Parlamentul dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare. Aceste prevederi - ca și numeroase altele existente în Constituția României, dar și în constituțiile altor state ce își regăsesc astăzi identitatea ca state democratice - denotă faptul că nu se poate vorbi nici pe departe în cadrul sistemului separației puterilor de o departajare totală a atribuțiilor celor trei puteri. Este vorba, în realitate, de o delimitare precisă de competențe, interferențele fiind posibile numai în situații de excepție, când anumite probleme de interes major pot fi rezolvate nu în mod exclusiv cu aportul uneia dintre puteri, ci în egală măsură cu contribuția celorlalte.

2.2.2. *Instituția Parlamentului*

Nu există astăzi în lume constituție care să nu consacre, sub o formă sau alta, existența unei puteri legiuitoare, indiferent dacă aceasta este denumită Parlament, Camera Deputaților sau Adunare legislativă, indiferent dacă prerogativele unei asemenea adunări sunt mai extinse sau mai restrânse. Este un

¹⁸ Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, **Drept constituțional și instituții politice**, ediția a IX-a, revăzută și completată, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.268.

fapt cert însă că, pe măsura unei îndelungi evoluții istorice, instituția Parlamentului și-a câștigat un loc bine definit în gândirea, în practica și în conștiința popoarelor, devenind una dintre verigile esențiale ale înfăptuirii democrației, ale statornicirii unor rânduiri democratice, în măsură să garanteze drepturile și libertățile cetățenilor¹⁹.

Instituția Parlamentului are origini îndepărtate. Islanda înainte de anul 1000, Sicilia în 1130 și Anglia în jurul anului 1300, cunoșteau existența unor adunări care aveau să constituie, în secolul următor, modelul unor Adunări deliberative. În secolul al XVIII-lea, Parlamentul britanic - profitând de slăbiciunea unor monarhi - a impus ca model de guvernare **regimul parlamentar**, care introducea pentru prima dată responsabilitatea Guvernului față de Adunarea deliberativă. Acest model a fost adoptat ulterior în Franța și Belgia. Constituția S.U.A. a creat un Parlament bicameral (Congresul), care echilibrează și astăzi puterea prezidențială.

Create la origine cu misiunea unică de a consimți asupra stabilirii unor impozite, parlamentele au ajuns cu timpul nu numai să controleze modul în care erau utilizate fondurile statului, dar și întreaga activitate guvernamentală. În anumite situații, parlamentele au ajuns chiar să dispună de întreaga politică a țării, așa cum a făcut, de pildă, Convenția revoluționară franceză prin comitetele sale (*Le Régime des Assemblées*)²⁰.

Pe măsură însă ce principiul separației puterilor s-a afirmat ca o creație a gândirii liberale, parlamentele au început să-și asume atribuții tot mai importante legate de alegerea unor demnitari, a judecătorilor, iar în unele țări chiar a șefului statului. Regimurile parlamentare sunt cele care astăzi controlează cel mai eficient activitatea guvernelor, își permit să le înlocuiască atunci când comit greșeli și chiar să tragă la răspundere pe șeful statului, în cadrul unei proceduri care - evident - comportă o serie de trepte și garanții.

Forța sistemului parlamentar constă însă în principiul suveranității naționale, în ideea că parlamentul reprezintă poporul însuși, iar parlamentarii sunt delegații săi, care nu mai pot în aceste condiții delega, în nici un caz, prerogativele lor unor alți funcționari ai statului. Cunoscutul principiu din dreptul roman "*delegata potestas non delegatur*" se opune transmiterii oricăror prerogative parlamentare către alte instituții alese sau numite. Principiul **autonomiei parlamentului** garantează forumului legislativ plenitudinea de acțiune și decizie în orice domeniu, Parlamentul fiind, totodată, în unele state, singurul organism în măsură să tragă la răspundere pe membrii săi. Puterea excepțională ce revine

19 Carl Schmidt, *Parlémentarisme et démocratie*, Edition du Seuil, Paris, 1988, pag.11 și urm.; Philippe Lavaux, *Le parlementarisme*, deuxième édition, Paris, P.U.F., 1987, pag.3 și urm.

20 Maurice Duverger, *Le système politique français*, P.U.F., Paris, édition entièrement réfondue, pag.45 și urm.

parlamentelor și calitatea cu totul aparte a celor care le alcătuiesc au determinat elaborarea unor **statute**, garantând existența unui regim de imunități și inviolabilități, chemat tocmai să asigure exercitarea în cele mai bune condiții a mandatului parlamentar. Acesta a devenit tot mai mult un **mandat reprezentativ**, parlamentarul reprezentând nu "o părțică" din suveranitatea națiunii, ci însăși această suveranitate, de unde fundamentul drepturilor și prerogativelor parlamentarilor, independența de care ei se bucură pentru a-și putea îndeplini mandatul în condiții optime.

Așa cum sublinia la timpul său în mod inspirat filosoful și omul politic irlandez Edmund Burke (1729-1797): "Parlamentul nu este un congres de ambasadori care exprimă interese diferite și ostile, pe care fiecare urmărește să le păstreze... Parlamentul este adunarea deliberativă a unei singure națiuni, având un singur interes, ca un întreg..."²¹.

Condițiile istorice au făcut ca în anumite state structura parlamentară să fie încă de la început o **structură bicamerală**. Lucrul acesta s-a petrecut în special în statele federale și în numeroase țări din America Latină. În alte state, bicameralismul are o rațiune istorică (Franța, Anglia). Drepturile și relațiile reciproce între cele două Camere, acolo unde există un sistem bicameral, nu au fost și nici nu sunt pretutindeni aceleași. În unele state s-a acceptat ideea **egalității** Camerelor, cu unele nuanțe - desigur -, în timp ce în altele, cea de a doua Cameră înclină să devină tot mai mult o Cameră consultativă, având un "rol ponderator".

Împotriva "parlamentarismului" au fost formulate fel și fel de critici. Exacerbarea dezbaterilor, confruntarea de idei, uneori imposibilitatea găsirii unor soluții, au fost invocate ca argumente de către adepții regimurilor antiparlamentare de toate nuanțele, care au teoretizat supremația executivului și au redus până la anihilare rolul factorului reprezentativ.

Revigorarea ideii democratice și eșecul tuturor formelor de guvernare totalitară au demonstrat însă, fără putință de tăgadă, forța și viabilitatea instituției Parlamentului ca exponent al suveranității naționale. A devenit general recunoscută ideea că parlamentele nu reprezintă astăzi în lume numai cele mai largi forumuri democratice naționale, dar și laboratoare eficiente de elaborare a legilor, factori de răspundere ai vieții publice, elemente de contrapondere față de orice tentative de a diminua drepturile democratice și valoarea instituțiilor statului de drept.

2.2.3. *Poziția șefului statului în regimurile politico-constituționale*

În cadrul sistemului instituțiilor constituționale juridice și politice, șeful de stat ocupă un rol și o poziție dintre cele mai importante. În condițiile separației puterilor, șeful statului poate fi însuși titularul puterii executive (cum este, de pildă, în S.U.A.), poate fi un arbitru între puterile statului, deținând totodată și

21 Robert Andrews, *The Concise Columbia Dictionary of Quotations*, Columbia University Press, New York, 1989, pag.189.

unele prerogative ce aparțin puterii executive (cum ar fi, de pildă, în Franța) sau poate să reprezinte un simbol al statului, o emanație a puterii legiuitoare, responsabil față de aceasta (de pildă, în Germania și Italia). În țările care au păstrat forma de guvernământ monarhică, șeful statului - monarhul ereditar - nu deține responsabilități politice. În aceste state, Guvernul este de fapt titularul puterii executive, monarhul păstrând numai anumite prerogative legate de reprezentarea statului pe planul relațiilor externe, păstrarea echilibrului între puterile statului și continuitatea autorităților statale.

Pentru a releva însemnătatea instituției șefului statului este suficient să amintim că, de fapt, în legătură cu prerogativele celui care se găsește în fruntea țării, regimurile constituționale - așa cum am arătat deja - au fost de fapt clasificate în regimuri **prezidențiale, semiprezidențiale și parlamentare**.

În **regimurile prezidențiale**, cum este de pildă cel american, șeful de stat, care dispune de considerabile atribuții, este ales direct de popor, dar puterea sa este contracara de aceea a forumului legislativ - Congresul, pe care nu îl poate dizolva. În sistemul american președintele nu are dreptul de inițiativă legislativă, aceasta aparținând în exclusivitate membrilor puterii executive, este obligat să obțină asentimentul Congresului pentru încheierea unor acorduri internaționale și avizul comisiilor sale de specialitate pentru confirmarea unor înalți demnitari. Congresul dispune de posibilitatea de a-l demite pe președinte și a-l trage la răspundere penală, în cadrul unei proceduri destul de complicate care se numește "**impeachment**". Puterea judecătorească - absolut independentă, deși membrii Curții Supreme sunt numiți de președintele S.U.A. - are dreptul să ia în discuție legalitatea și constituționalitatea chiar a actelor guvernului²².

Spre deosebire de regimurile prezidențiale, **regimurile semiprezidențiale** păstrează alegerea directă a președintelui de către popor, dar îi conferă președintelui o serie de importante atribuții politice. Deși în sistemul semiprezidențial șeful statului nu este în același timp și prim ministru - funcția de prim ministru fiind separată de aceea de președinte -, el poate prezida lucrările Cabinetului, poate sesiza Curtea Constituțională și are dreptul "**de veto legislativ**", pe care îl are, desigur, și președintele american²³.

Regimul semiprezidențial caută să suplinească o serie de dezavantaje ale sistemului prezidențial, dar și de imperfecțiuni ale regimului parlamentar - la care ne vom referi în continuare. Între un sistem care acordă președintelui prerogative foarte largi și un sistem care nu îi acordă deloc, regimul semi-prezidențial imaginează o cale de mijloc, în care președintele, ales de întregul popor, devine un

22 Jean-Claude Masclet, Jean-Paul Valette, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 1997, pag.143 și urm.; Jacques Moreau, *Droit Public*, Tome I, *Théorie générale de l'Etat et Droit Constitutionnel, Droit administratif*, 3^e édition, Ed.Economica, Paris, 1995, pag.51.

23 Jacques Moreau, *Idem*, pag.55 și urm.; Maurice-Duverger, *Le système politique français*, pag.260 și urm., pag.500 și urm.

arbitru între puterile statului, dar puterea executivă aparține de fapt Guvernului, în fruntea căruia se găsește primul ministru. Aceasta reprezintă, de fapt, prima și cea mai importantă deosebire între regimul semi-prezidențial și cel prezidențial, deoarece în regimurile prezidențiale președintele este totodată șeful puterii executive. Ca element comun între regimurile prezidențiale și cele semi-prezidențiale se poate menționa posibilitatea de punere sub acuzare a președintelui în anumite situații grave, însă în timp ce în regimurile semiprezidențiale președintele poate dizolva Parlamentul, acest lucru nu-l poate face niciodată președintele într-un sistem prezidențial. Desigur, există și unele puncte de asemănare, care nu respectă pe deplin această demarcație de puteri. De pildă, în regimurile semiprezidențiale președintele republicii prezidează Consiliul de Miniștri, fie de regulă (cum este în Franța), fie numai în anumite situații (cum este în România). Implicarea sa directă în viața politică nu este posibilă în regimurile semiprezidențiale unde, deși președintele este ales prin vot direct, cu sprijinul unui partid sau anumitor partide, el nu poate desfășura totuși o activitate politică, deoarece prin definiție trebuie să adopte o poziție echidistantă față de diferitele forțe politice care participă la competiția pentru guvernare.

Atât în regimul prezidențial, cât și în regimul semi-prezidențial, președintele nu are inițiativă legislativă, dar el poate opri adoptarea unor proiecte de legi, exercitându-și dreptul de veto, și să dispună trimiterea lor pentru o nouă discutare Camerei (sau Camerelor), în scopul reexaminării proiectului pe care nu îl consideră acceptabil.

Atribuțiile de politică externă sau cele privind funcțiile militare ale Președintelui în diverse sisteme sunt în general aceleași. La fel și cunoscutele prerogative ce privesc amnistia și grațierea care, în regimul anumitor constituții, solicită și un aviz din partea Ministerului Justiției.

Un al treilea regim constituțional este cel parlamentar⁵. Acest regim acordă o însemnătate considerabilă Parlamentului, care devine de fapt adevăratul forum politic de guvernare. Guvernul - condus de un prim ministru eficient și cu largi puteri - este obligat să dea socoteală Parlamentului, care îi poate retrage oricând încrederea, fără prea mari dificultăți, în condițiile în care apreciază că acesta nu-și îndeplinește mandatul. Președintele republicii este, în asemenea condiții, o figură mai mult decorativă, având atribuții de reprezentare și protocol, un rol politic minor, ce este depășit - de departe - de poziția proeminentă a primului ministru. Președintele republicii poate acționa însă cu succes în situații de criză, în care el este de fapt cel ce va conferi mandatul viitorului premier; o asemenea opțiune nu poate fi făcută însă nici ea discreționar, deoarece președintele va recurge la o anumită nominalizare numai după ce va avea girul forțelor politice și se va confrunta cu acestea²⁴.

24 Philippe Ardant, op.cit., pag.225.

Așa cum se cunoaște, exemplele clasice de regimuri parlamentare sunt în Europa Germania și Italia, iar dintre fostele țări socialiste, Cehia, Slovacia, Ungaria, Croația, Slovenia și Albania. În Germania, potrivit Constituției din 1949, președintele reprezintă federația și încheie tratate, acreditează și primește trimișii diplomati. Printre atribuțiile președintelui se pot menționa: numirea și revocarea judecătorilor, a funcționarilor federali, precum și a ofițerilor și subofițerilor, exercitarea dreptului de grațiere, președintele putând delega unele din aceste prerogative altor autorități. Pentru cazuri grave, Constituția instituie procedura punerii sub acuzare a Președintelui. **Bundestag-ul** sau **Bundesrat-ul** poate pune sub acuzare Președintele Republicii în fața Tribunalului Constituțional Federal pentru încălcare voluntară a Legii fundamentale sau a unei alte legi federale. Cererea de punere sub acuzare trebuie însă prezentată de cel puțin o pătrime din membrii **Bundestag-ului** sau o pătrime din membrii **Bundesrat-ului**. Decizia de punere sub acuzare trebuie luată cu o majoritate de două treimi din membrii **Bundestag-ului** sau două treimi din **Bundesrat**. Acuzația va fi susținută în fața Tribunalului Constituțional de un reprezentant al Adunării care a votat punerea sub acuzare.

În Italia, potrivit Constituției din 1947, președintele republicii este ales de ambele Camere ale Parlamentului, pe termen de șapte ani. Președintele republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională. El poate trimite mesaje celor două Camere. El fixează alegerile și stabilește prima întrunire a Parlamentului. Președintele autorizează prezentarea proiectelor de lege aparținând inițiativei Guvernului; promulgă legile și emite decretele cu valoare de lege, ca și regulamentele; fixează referendumul popular în cazurile prevăzute de Constituție; numește, în cazurile prevăzute de lege, funcționarii de stat; acordă decorații; acreditează și primește reprezentanții diplomati; ratifică tratatele internaționale după autorizarea prealabilă a Camerelor, dacă acest lucru este prevăzut; este comandantul forțelor armate și prezidează Consiliul Suprem al Apărării, constituit conform legii. În atribuțiile sale intră și declararea stării de război, după deliberarea Camerelor. Președintele prezidează Consiliul Superior al Magistraturii. El are dreptul de grațiere și poate comuta pedepsele.

Președintele republicii poate, după înștiințarea președinților celor două Camere, să dizolve una sau ambele Camere. El nu poate exercita însă acest drept în ultimele șase luni ale mandatului său. Nici un act al Președintelui republicii nu este valabil dacă nu este contrasemnat de miniștrii care l-au propus și care își asumă astfel responsabilitatea.

Un exemplu singular de organizare politico-constituțională îl constituie regimul directorial, practicat în Franța în timpul Revoluției Franceze și menținut, în prezent, în Elveția, chiar în condițiile noii Constituții din anul 2000, care

recunoaște un executiv colegial, ales de puterea legiuitoare pe termen determinat, pe care însă nu o poate dizolva și care nici nu-l poate demite²⁵.

În condițiile profundelor transformări politice care au avut loc în anii '90 în Europa centrală și de răsărit, fostele țări comuniste - care au abolit sistemul monopartid și economia planificată - au transformat structural cadrul lor legislativ și constituțional, preocupându-se de elaborarea unor noi legi fundamentale care să garanteze drepturile și libertățile cetățenilor, pluralismul politic, o funcționare armonioasă a instituțiilor statului, controlul constituționalității și aplicarea efectivă și imediată a angajamentelor internaționale în ordinea internă a statelor respective. Din acest punct de vedere este de remarcat că unele state foste socialiste s-au orientat spre **modelul american** (Rusia), altele spre **modelul francez** (România) iar altele spre **modelul german** (Slovenia, Croația, Cehia, Slovacia, Ungaria)²⁶.

Integrarea noilor democrații în ordinea de drept internațională s-a făcut, firește, respectându-se tradițiile și instituțiile naționale, în unele cazuri folosindu-se chiar fostul cadru constituțional, vechile constituții fiind numai parțial abrogate și păstrate în vigoare cu anumite modificări (Ungaria). Indiferent de opțiunile pe care aceste state le-au manifestat față de unul sau altul dintre sistemele constituționale, instituția șefului de stat a rămas însă, desigur, una dintre instituțiile cheie de care depinde edificarea în aceste țări a unui nou cadru, democratic.

2.2.4. *Guvernul*

2.2.4.1. *Considerații generale*

Instituția Guvernului ocupă un loc dintre cele mai importante în toate constituțiile lumii, știut fiind faptul că el este de regulă **titularul puterii executive**. După cum am văzut, în unele sisteme constituționale se precizează chiar dualitatea puterii executive, aceasta aparținând șefului statului și Guvernului (exemplu: Franța, Grecia). În altele, șeful statului este în același timp și reprezentantul puterii executive (ex.S.U.A., Luxemburg) dar, în imensa majoritate a cazurilor reglementările constituționale conferă Guvernului o poziție distinctă în sistemul separației puterilor. După cum s-a relevat în literatura de specialitate, "Izvoarele istorice ale «Guvernului», ca instituție publică, de putere a statului, se regăsesc în perioada absolutismului, în așa-numitele "**curia regis**", întâlnite în multe dintre țările europene, iar în țările române în «Sfatul Domnesc». Aceste instituții au căpătat însă rolul și semnificații mai apropiate de ceea ce înseamnă Guvernul din epoca modernă, pe măsură ce, la nivelul administrației centrale au început să se contureze **departamentele**, ca forme organizatorice statale, responsabile pentru "administrarea" unor domenii de activitate pe întreg teritoriul țării. Am putea spune

25 Tudor Drăganu, **Drept constituțional și instituții politice**. Tratat elementar, Editura "Lumina Lex", București, 1998, vol.I, pag.273.

26 S.Milacić, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Cours, 1993-1994, Librairie Montaigne, Bordeaux, pag.25.

chiar că mai întâi au fost create ministere, conduse de miniștri care, o bună perioadă de timp au funcționat ca atare, fără ca ei să alcătuiască Guvernul, ca instituție politică și juridică a statului, cu rolul și semnificația de astăzi²⁷.

2.2.4.2. Poziția Guvernului în România. Prerogativele și funcțiile sale

Potrivit prevederilor Constituției (art.102), Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. El este alcătuit din primul ministru și alți membri, stabiliți prin legea organică. Constituția prevede că în îndeplinirea atribuțiilor sale Guvernul cooperează cu organisme sociale interesate, ceea ce conferă o mai largă deschidere funcțiilor sale, obligându-l să intre într-un anumit sistem de relații implicând contacte de lucru cu exponenții principalelor categorii sociale, să caute împreună cu acestea formule pentru depășirea unor situații de criză. Prin colaborarea cu organisme sociale, măsurile luate de Guvern capătă un surplus de eficiență, deoarece fiind luate cu consultarea unor factori dintre cei mai diverși, evită riscul unor soluții unilaterale, care ar fi inacceptabile pentru anumite categorii sau organisme sociale.

În legătură cu organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor sunt de menționat prevederile Legii nr.90/2001²⁸, care aduce importante dezvoltări și precizări textelor constituționale pe care le-am menționat. Astfel, acest important act normativ precizează că Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament și care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

Guvernul are rolul de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial, în condițiile promovării intereselor naționale.

Pentru a asigura realizarea îndeplinirii în bune condiții a Programului de guvernare Guvernul exercită următoarele funcții:

- **funcția de strategie**, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;
- **funcția de reglementare**, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;
- **funcția de administrare a proprietății statului**, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

27 Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ*, Editura "Lumina Lex", București, 1996, pag.329.

28 Monitorul Oficial al României, anul XIII, Parte I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, nr.164, luni 2 aprilie 2001.

- **funcția de reprezentare**, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

- **funcția de autoritate de stat**, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

Cu privire la atribuțiile Guvernului, legea stabilește că în realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: exercită conducerea generală a administrației publice; inițiază proiecte de lege și le supune spre adoptare Parlamentului; emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare și ordonanțe de urgență, potrivit Constituției; asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora; elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat și le supune spre adoptare Parlamentului; aprobă strategiile și programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri și domenii de activitate; asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare; asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățeanului, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege; aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează forțele armate; asigură realizarea politicii externe a țării și, în acest cadru, integrarea României în structurile europene și internaționale; negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român, negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental; conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa; asigură administrarea proprietății publice și private a statului; acordă și retrace cetățenia română, în condițiile legii; înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa; cooperează cu organisme sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale; îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

2.2.4.3. Investitura Guvernului. Exercițarea atribuțiilor sale

În ceea ce privește investitura Guvernului, trebuie precizat că în România ea comportă mai multe faze²⁹:

a) În primul rând, Președintele României va desemna un candidat pentru **funcția de prim-ministru**, în urma consultării partidului care are majoritatea în Parlament, sau dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. Astfel cum este redactat textul constituțional al articolului 103, nu

29 Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Constituția României. Comentată și adnotată*, pag.301 și urm.

rezultă că primul ministru trebuie să fie neapărat un membru al Parlamentului. Președintele României dispune de o largă arie de posibilități pentru desemnarea primului ministru, acesta putând fi, în anumite situații, o persoană independentă, care să nu aparțină nici unui partid, dar care să fie acceptabilă tuturor formațiunilor politice.

b) După ce primul ministru va fi desemnat, el urmează să solicite, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului. Referirea pe care o face textul la "întreaga listă" a Guvernului trebuie interpretată în sensul că toți membrii Guvernului, fără excepție, trebuie să fie aprobați de Parlament. Așa cum se cunoaște, după Revoluția din Decembrie 1989 a fost reintrodusă în România instituția "secretarilor de stat". Unii dintre acești secretari de stat au fost membri ai Guvernului, alții nu au avut această calitate. Acei secretari de stat care sunt membri ai Guvernului, fiind incluși în componența acestuia, urmau să fie cuprinși în lista membrilor Guvernului supusă Parlamentului spre aprobare.

c) Un al treilea moment îl reprezintă **dezbaterea programului și a listei Guvernului de către Camera Deputaților și Senat, reunite în ședință comună.** Potrivit prevederilor Constituției, Parlamentul acordă încrederea Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

d) Un al patrulea - și ultim - moment este acela în care **primul ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului depun în mod individual jurământul în fața Președintelui României.** Momentul acesta este deosebit de important, deoarece Guvernul, în întregul său, și fiecare membru al acestuia, în parte, încep să-și exercite mandatul numai după depunerea jurământului.

Constituția prevede că funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau senator. Se prevede, totodată, că funcția de ministru este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial. Prin legi organice pot fi însă stabilite și alte incompatibilități.

În ceea ce privește încetarea calității de membru al Guvernului, aceasta are loc în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.

O poziție specială în cadrul Guvernului o ocupă **primul ministru**, care conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia. El prezintă celor două Camere ale Parlamentului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care urmează să fie dezbătute cu prioritate. În ipoteza în care primul ministru se află în imposibilitate să-și exercite funcțiile ori a demisionat, a decedat sau se găsește într-o stare de incompatibilitate, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile sale. Acest interimat va înceta dacă primul ministru își reia activitatea

într-un termen de cel mult 45 de zile. Termenul de 45 de zile este valabil și pentru cazul altor miniștri care nu-și pot exercita temporar funcțiile.

În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, Guvernul adoptă **hotărâri și ordonanțe**³⁰. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor în timp ce ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta. Atât hotărârile cât și ordonanțele vor fi semnate de primul ministru și contrasemnate de miniștrii care au obligația punerii lor în executare. Ele urmează să fie publicate în Monitorul Oficial al României, nepublicarea atrăgând inexistența hotărârii sau ordonanței.

2.2.4.4. Răspunderea membrilor Guvernului

Constituția României prevede nu numai prerogativele și atribuțiile, dar și **răspunderea membrilor Guvernului**. Astfel, se admite în mod unanim că există în primul rând o **răspundere politică**, pe care Guvernul o are în totalitatea sa în fața Parlamentului, pentru întreaga activitate desfășurată de Guvern. Există însă și posibilitatea unei **răspunderi penale**, numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României având dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. În cazul în care s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea din funcție a respectivului membru al Guvernului. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage însă, de drept, suspendarea lui din funcție, iar competența judecării sale aparține Curții Supreme de Justiție.

Trebuie menționat că, din punct de vedere istoric, România are o tradiție democratică pe care considerăm util să o subliniem atunci când ne referim la răspunderea ministerială. Doctrina românească de drept constituțional, sub imperiul Constituțiilor din 1866, 1923 și 1938, a făcut întotdeauna diferențierea - în condițiile inviolabilității suveranului monarhic - între responsabilitatea politică, responsabilitatea penală și responsabilitatea civilă a miniștrilor. Dacă în ceea ce privește responsabilitatea politică aceasta se exercita în regimul parlamentar față de Parlament iar sancțiunea era tot politică, responsabilitatea penală era condiționată de punerea sub urmărire a miniștrilor pentru fapte săvârșite în exercițiul funcțiunii lor, înaintea Secțiunilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție. Spre deosebire de alte țări în care în asemenea situație organul jurisdicțional era un organ politic, cum ar fi, de pildă în Marea Britanie - Camera Lorzilor, iar în Franța - Senatul, Constituția belgiană din 1831 și Constituția română din 1866 au conferit competența pentru examinarea unor asemenea fapte Curții de Justiție, compusă din Secțiunile Unite ale Înaltei Curți de Casație.

Un important act normativ - **Legea asupra responsabilității ministeriale din 2 mai 1879** - dezvoltă prevederea art.101 din Constituția din 1866 referitoare la

30 Constanța Călinoiu, **Drept constituțional și instituții politice**, Editura "Victor", București, 2001, pag.218.

punerea sub acuzare a miniștrilor și trimiterea lor în judecată înaintea Înaltei Curți de Casație și Justiție³¹.

În 1999 a fost adoptată Legea nr.115 privind responsabilitatea ministerială³², curmându-se astfel o interesantă discuție care a avut loc între juriști și parlamentari, unii susținând subzistența legii privind răspunderea ministerială din 1879, iar alții argumentând că această lege a căzut în desuetudine.

Legea răspunderii ministeriale a fost contestată la Curtea Constituțională de un număr de 83 senatori și 62 deputați, invocându-se în special neconcordanța legii răspunderii ministeriale cu prevederile art.108 din Constituția României, întrucât legea reglementa numai răspunderea politică a membrilor Guvernului, iar nu și răspunderea de ordin penal și civil. Curtea Constituțională, prin Decizia nr.93/1999, a respins obiecția de neconstituționalitate, dar ulterior a fost adoptată Legea nr.253 din 29 aprilie 2002, prin care au fost aduse îmbunătățiri actului normativ menționat.

În forma sa actuală, legea prevede că atât Guvernul cât și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să-și îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a Programului de guvernare acceptat de Parlament. Din punct de vedere politic, Guvernul răspunde în fața Parlamentului, membrii guvernului fiind solidari pentru activitatea desfășurată și răspunzând pentru aceasta. Răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa ca urmare a retragerii încrederii acordate de Parlament prin adoptarea unei moțiuni de cenzură³³.

Legea prevede că intră sub incidența prevederilor sale faptele săvârșite de membrii guvernului în exercițiul funcțiilor și care, potrivit legii penale, constituie infracțiuni. Sunt considerate ca infracțiuni, printre altele, prezentarea cu rea credință de date inexacte cu privire la activitatea guvernului sau unui minister, refuzul nejustificat de a prezenta informațiile și documentele cerute în cadrul activității de informare a Parlamentului de către membrii Guvernului, emiterea de ordine normative sau instrucțiuni cu caracter discriminatoriu, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

La dezbaterile parlamentară, cel în cauză ar dreptul să-și prezinte punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal. Urmărirea penală se efectuează de către Parchetul de pe lângă Curtea Supremă de Justiție, iar judecata de către Curtea Supremă de Justiție. În cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, președintele României

31 Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, **Constituția României. Comentată și adnotată**, pag.322.

32 Monitorul Oficial al României, An XI, nr.300, Partea I, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, luni 28 iunie 1999.

33 A se vedea: Elena Simina Tănăsescu, Ștefan Deaconu, **Drept constituțional și instituții politice**, Caiet de seminarii, Editura All Beck, București, 2001, pag.144 și literatura acolo citată.

poate dispune suspendarea acestuia din funcție. Membrul Guvernului condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcție de președintele României, la propunerea primului ministru.

2.2.4.5. *Relația dintre Guvern și Parlament*

Constituția prevede un sistem de legături între Guvern și Parlament, care acționează în ambele sensuri. În cadrul controlului parlamentar Guvernul, ca și celelalte organe ale administrației publice, este obligat să prezinte informațiile și documentele pe care le solicită Camera Deputaților și Senatul, ori comisiile parlamentare³⁴. În afară de aceasta, deputații sau senatorii pot cere, prin intermediul președinților Camerei din care fac parte, ca Guvernul să ceară de la organele centrale ale administrației de stat, orice acte sau dosare, precum și alte informații utile pentru activitatea lor. În cazul în care o inițiativă legislativă presupune modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale, solicitarea informării este absolut necesară. Constituția prevede că membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului, participarea lor fiind obligatorie numai dacă li se solicită prezența.

Un mijloc pe care îl au parlamentarii pentru a se informa în mod public asupra stadiului soluționării unor anumite probleme îl constituie **procedura întrebărilor și interpelărilor**³⁵.

Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul înțelege să comunice acte și informații care i-au fost solicitate sau dacă are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată. Întrebările sunt adresate verbal, fie Guvernului în totalitatea sa fie unui anumit membru al Guvernului. În aceeași ședință sau, dacă nu este posibil, la o ședință următoare a Camerei Deputaților sau Senatului, urmează să se dea răspuns întrebărilor formulate.

Procedura interpelărilor este ceva mai complicată și implică un text scris. Ea constă într-o cerere scrisă adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii sale în probleme interne sau externe. Interpelările se înscriu în ordinea prezentării lor într-un registru special și se afișează în sala de ședințe. La Camera Deputaților interpelările se fac numai în numele grupurilor parlamentare, în timp ce la Senat ele se fac individual, în numele senatorilor. În ședința consacrată susținerii și dezbaterii interpelărilor, se dă cuvântul mai întâi interpelatorului și apoi reprezentantului Guvernului sau ministerului. Există însă - soluție consacrată și în dreptul parlamentar comparat - și posibilitatea adoptării

34 A se vedea, în special, Cristian Ionescu, *Studii de drept constituțional*, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.171, 184; Ion Rusu, *Regimul politic românesc*, Editura BREN, București, 2000, pg.140.

35 Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Tratat de teorie și practică parlamentară*, vol.I, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.141.

unei **moțiuni**, prin care una sau alta dintre cele două Camere, pe baza dezbaterilor purtate, își exprimă poziția în legătură cu problema care a făcut obiectul interpelării.

Printre modalitățile cele mai importante de care dispune Parlamentul de a acționa în raporturile sale cu Guvernul se numără **moțiunea de cenzură**. Aceasta poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor, trebuind să fie comunicată Guvernului la data depunerii. Moțiunea de cenzură se dezbate, în ședința comună a celor două Camere după trei zile de la data când a fost prezentată. În cazul în care a fost adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor, se consideră că încrederea Guvernului a fost retrasă. Dacă moțiunea de cenzură a fost însă respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția o altă moțiune de cenzură în cadrul aceleiași sesiuni.

În conformitate cu prevederile Constituției României din 1991, există și **posibilitatea angajării răspunderii Guvernului**, în cazul în care acesta apreciază că este necesar să-și angajeze direct răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, reunite în ședința comună, în legătură cu un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege. În legătură cu programul prezentat de Guvern sau proiectul de lege poate fi introdusă o moțiune de cenzură în termen de trei zile de la prezentarea lor. Dacă moțiunea de cenzură este adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor, Guvernul este considerat demis. În cazul în care nu s-a întrunit majoritatea cerută, proiectul de lege se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devin obligatorii pentru Guvern.

2.2.4.6. *Delegarea legislativă*

O modalitate a desfășurării raporturilor dintre Parlament și Guvern o constituie "**delegarea legislativă**". Prin delegare legislativă se înțelege transferarea unor prerogative ale Parlamentului către Guvern. Aceasta implică o lege specială de abilitare, de natură să împuternicească Guvernul pentru a emite ordonanțe. Ea trebuie să specifice domeniul, dar și termenul până la care asemenea ordonanțe pot fi emise, cu precizarea că nu pot fi emise ordonanțe în probleme care formează obiectul unor legi organice (de pildă, în legătură cu funcționarea partidelor politice, statutul funcționarilor publici, regimul proprietății, organizarea învățământului etc.)³⁶.

În cazul în care legea de abilitare solicită acest lucru, ordonanțele vor fi supuse aprobării Parlamentului potrivit procedurii legislative până la împlinirea termenului de abilitare. Din modul în care este redactat art.114 alin.(3) al

36 Cu privire la delegarea legislativă a se vedea, în special: Ion Deleanu, **Delegarea legislativă - ordonanțele de urgență ale Guvernului**, în "Dreptul", An XI, Seria III-a, nr.9/2000, pag.9-18; Mihai Constantinescu, **Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului**, în "Dreptul", anul IX, seria III-a, nr.8/1998, pag.35.

Constituției rezultă însă că nu există o asemenea obligativitate, ea putând să fie prevăzută de legea de abilitare, dar putând la fel de bine să și lipsească.

O altă modalitate a delegării legislative o constituie **ordonanțele de urgență**. Acestea vor intra în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. În cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune, el urmează să fie convocat în mod obligatoriu. Parlamentul urmează să aprobe sau să respingă ordonanțele respective printr-o lege care va specifica în mod expres acest lucru.

Această soluție este explicabilă deoarece potrivit Constituției României, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Potrivit punctului de vedere exprimat de autorii de specialitate, Parlamentul are o competență nelimitată deoarece a primit direct de la popor împuterniciri ce țin de exercițiul suveran al puterii. Acest principiu, care s-a încetățenit în practica constituțională, nu este limitat decât de condiția de a nu se contraveni înseși prevederilor Constituției, sau de a substitui Parlamentul unor alte organe, fapt ce ar contraveni principiului separației puterilor.

Spre deosebire de sistemul român, sistemul constituțional francez cunoaște posibilitatea exercitării unei competențe "reglementare", care aparține exclusiv Guvernului, abilitat a emite acte normative cu caracter primar în unele domenii specifice de activitate. În legătură cu acest aspect, Constituția franceză din 1958 stabilește chiar o diferență netă între materiile care sunt de "**domeniul legii**", specificate de art.34, printre care drepturile civile; naționalitatea, stabilirea infracțiunilor și a pedepselor, regimul impozitelor, al monedei, regimul electoral etc., și domeniile care au "**un caracter reglementar**" și care sunt de fapt toate cele care nu sunt enumerate ca fiind de domeniul legii. Această situație se deosebește de regimul "ordonanțelor" pe care le prevede Constituția României, deoarece acestea se iau - în Franța ca și în România - pe baza unei abilitări din partea Parlamentului de a emite acte normative, deci și în domeniul care "aparține legii", evident, pe un timp limitat. În sistemul francez există, prin urmare, în afară de dreptul de a emite "regulamente în aplicarea legilor", și posibilitatea emiterii unor acte normative primare, de exercitare a unei competențe "delegate", pentru anumite domenii specifice. Delimitarea de competență este atât de puternică încât dacă Parlamentul ar intenționa să elaboreze un proiect într-un domeniu care ține de competența reglementară, Guvernul are dreptul să se adreseze Consiliului Constituțional.

În ceea ce privește Ordonanțele de Urgență trebuie precizat că existența acestora este legalizată numai într-un număr foarte redus de state, și aceasta în toate cazurile cu precizarea situațiilor de natură a se recurge la asemenea practică. Astfel, potrivit art.77 alin.2 din Constituția Republicii Italiene, "în cazuri excepționale de necesitate și de urgență, când guvernul adoptă pe răspunderea sa măsuri provizorii cu valoare de lege, el trebuie în aceeași zi să le prezinte Camerelor pentru a fi preschimbate în lege; chiar dacă sunt dizolvate, acestea sunt în mod expres convocate și se întrunesc în termen de cinci zile".

După părerea noastră este necesară, în orice caz, o echilibrare a raporturilor dintre parlament și executiv, care să respecte delimitarea de competențe dintre acestea și funcțiile pe care le exercită în sistemul puterii. Nimeni nu contestă cerința de a se recunoaște Guvernului posibilitatea și baza juridică de a acționa pentru adoptarea unor măsuri urgente, în condițiile în care procedura parlamentară pentru adoptarea acestora ar fi lungă și dificilă, și practic ar bloca sensul reformelor preconizate. Ideea este însă ca această prerogativă a executivului "de a intra într-un alt spațiu", care nu-i aparține, să fie limitată, spre a nu se produce disfuncționalități în funcționarea mecanismelor puterii și în echilibrul normal ce trebuie să existe între instituțiile statului.

Considerăm semnificative în această privință prevederile art.115 pct.6 din Constituția României, modificată în 2003, care dispune că «Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică».

2.2.5. Justiția

Ideea statului de drept este indisolubil legată de rolul justiției, de promovarea legalității în activitatea organelor de stat, de apărarea fermă a drepturilor și libertăților cetățenilor.

În sistemul separației puterilor, puterii judecătorești îi revin o serie de atribuții esențiale în garantarea bunei funcționări a tuturor mecanismelor statului, a garantării drepturilor și libertăților cetățenilor. Acționând ca un factor de echilibru între puterea legislativă și puterea executivă, puterea judecătorească este chemată să repare orice eventuale disfuncționalități în sistemul separației puterilor, să permită, prin mijloacele sale specifice, repararea unor nedreptăți, eliminarea oricăror abuzuri nedorite de putere, garantând totodată supremația legii și contribuind la făurirea unei imagini cu adevărat convingătoare cu privire la valorile democrației.

Independența judecătorilor - corect înțeleasă și înfăptuită - este menită să aibă un rol excepțional în garantarea tuturor instituțiilor statului de drept. Împărțirea corectă a dreptății reprezintă în fond o dovadă esențială a atașamentului unei țări sau alteia față de marile principii ale democrației internaționale. Pe de altă parte, este de constatat că rolul cu adevărat eficace al puterii judecătorești este condiționat de **garantarea inamovibilității judecătorilor**, de mecanisme clare și eficace de garantare a drepturilor procesuale, de accesul fără discriminări al tuturor la instanțele judecătorești, de posibilitățile recunoscute oricărui cetățean care se simte nedreptățit să apeleze la serviciile justiției. **Imixtiunea arbitrară a executivului în treburile justiției** a constituit întotdeauna o piedică în calea exercitării funcțiilor instanțelor judecătorești. Amestecurile de orice fel și "sugestiile" date judecătorilor de a judeca într-un fel sau altul au umbrat ideea de

dreptate, diminuând valoarea uneia dintre cele mai importante funcții ale statului și reducând pe slujitorii săi la poziția modestă a unor simpli funcționari. Revitalizarea ideilor statului de drept și garantarea unei autentice democrații sunt, prin urmare, de nedespărțit de restabilirea prestigiului puterii judecătorești, de garantarea eficienței mecanismelor sale, de înlăturarea oricăror condiții care ar știrbi, ar impieta sau ar diminua prestigiul judecătorilor, de a-i face dependenți de anumite forțe politice. Sub acest aspect este de menționat că toate constituțiile democratice acordă un rol esențial puterii judecătorești, se referă la supremația legii, garantează inamovibilitatea judecătorilor, stabilesc mecanisme clare și eficiente pe care cetățenii le pot folosi spre a se adresa justiției și a obține din partea acesteia garantarea respectării drepturilor lor.

În sistemul separației puterilor, propriu unui stat de drept, pentru a-și putea îndeplini sarcinile de mare răspundere ce le revin, judecătorii trebuie să fie independenți și să se supună numai legii.

În lucrarea sa "Organizarea puterii judecătorești în România", Nicolae Cochinescu relevă lungul drum pe care l-a parcurs edificarea justiției ca o putere autonomă în stat. Se arată, astfel, că deși Montesquieu admitea existența puterii judecătorești, în Adunarea Constituantă franceză din 1789 au fost emise aprecieri critice la adresa ideii că justiția ar fi și ea o putere în stat³⁷.

În opinia marelui jurist francez Léon Duguit există o a treia funcție în stat, funcția jurisdicțională, "care se distinge în mod specific atât de funcția legislativă, cât și de funcția administrativă, și care are drept conținut acte de ordin juridic care au un caracter material, ceea ce le separă net de actul legislativ, dar și de actul administrativ, care sunt acte-condiții cu caracter subiectiv"³⁸.

În momentul de față, în diverse țări ale lumii există, desigur, un sistem foarte elaborat de instituții judiciare, unele mai simple, altele mai complexe, care țin seama în special de structura statului - unitar sau federal -, de împărțirea administrativă, astfel încât de regulă o formă de jurisdicție este chemată să corespundă unei anumite entități administrative sau mai multora, cum este de pildă cazul curților de apel etc.

Există, așadar, o mare diversitate de reglementări în ceea ce privește structura și modul de funcționare a organelor puterii judecătorești, atât în ce privește regulile procedurale cât și componența însăși a organului jurisdicțional (mai extinsă sau mai restrânsă, implicând participarea în unele cazuri a juriului, crearea unor instanțe speciale de conciliere sau cu participarea unor reprezentanți ai angajaților etc.).

37 Nicolae Cochinescu, *Organizarea puterii judecătorești în România*, Editura „Lumina Lex”, București, 1997, pag.26.

38 Leon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, ed.II, tom II, Paris, 1923, citat de Nicolae Cochinescu, *Organizarea puterii judecătorești în România*, Editura "Lumina Lex", București, 1997, pag.28.

În esență, însă, toate sistemele jurisdicționale democratice recunosc deplina egalitate în fața justiției, principiul legalității în organizarea și funcționarea instituțiilor puterii judecătorești, principiul inadmisibilității instanțelor extraordinare, regula dublului grad de jurisdicție și a exercitării căilor de atac, principiul colegialității instanțelor de judecată (existând și excepții de la acest principiu, în special în ce privește primul grad de jurisdicție), caracterul permanent al instanțelor, principiul dreptului de apărare, imparțialitatea judecătorilor, publicitatea și oralitatea dezbaterilor etc.³⁹

Constituția României din 1991 - ca și majoritatea constituțiilor lumii - precizează statutul judecătorului, arătând că judecătorii sunt numiți de Președintele României; ei sunt inamovibili, potrivit legii. În ceea ce privește judecătorii Curții Supreme de Justiție, Constituția consacră inamovibilitatea lor numai pe termenul pe care sunt numiți, respectiv pe o perioadă de șase ani. Ei pot fi însă reinvestiți după terminarea mandatului lor.

Prin Legea nr.142/1997⁴⁰ au fost aduse importante modificări și completări Legii nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească. Aceste modificări și completări s-au înscris tocmai pe linia unei cât mai corecte implicări a activității judecătorești în garantarea respectării legilor, stabilind totodată și o serie de măsuri organizatorice de natură să ridice nivelul administrării justiției.

Astfel, se cuvin subliniate, în primul rând, o serie de **dispoziții principiale** înscrise în lege, ca de pildă aceea că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, nici o lege neputând îngreuna exercitarea acestui drept.

Pe planul organizării justiției, au fost sporite atribuțiile ce reveneau ministrului justiției pe linia organizării și funcționării justiției ca serviciu public. Ministrul justiției a căpătat dreptul să exercite controlul asupra tuturor procurorilor, să ceară informări și chiar să dea dispoziții scrise, în mod direct sau prin procurorul general, procurorului competent să înceapă, în condițiile legii, procedura de urmărire penală. Aceste prevederi au suscitat critici din partea societății civile care a văzut în sporirea atribuțiilor ministrului justiției un amestec nepermis al executivului,

În ce privește **magistrații**, legea a mai stabilit că în cauzele date potrivit legii în competența de primă instanță a judecătorilor, tribunalelor și curților de apel, judecata se va face de un singur judecător. În felul acesta s-a urmat exemplul unor alte state democratice și lichidându-se sindromul neîncrederii față de posibilitatea administrării eficiente a justiției de către un singur judecător.

Au fost precizate mai bine condițiile de stagiu, sunt scurtate termenele minime de vechime pentru obținerea unor funcții de conducere în magistratură,

39 Vezi pentru dezvoltări Nicolae Cochinescu, op.cit., pag.34 și urm.

40 Publicată în "Monitorul Oficial al României" nr.170 din 25 iulie 1997; această lege a fost amendată prin Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției.

s-au făcut precizări în legătură cu drepturile absolvenților Institutului Național al Magistraturii precum și cu organizarea acestui institut. Totodată, au fost introduse dispoziții stimulative legate de drepturile magistraților, de acordarea asistenței medicale, a concediilor de odihnă, a unor gratuități în ce privește transportul, pensiile ce se acordă magistraților, sprijinirea în construirea sau cumpărarea unor locuințe proprietate personală, instituirea ordinului și medaliei "Meritul judiciar" având implicații în ce privește reducerea impozitelor, precum și majorarea pensiilor.

Referindu-ne la rolul sporit al justiției în statul de drept, nu putem să nu remarcăm și preocupările vizând implicarea tot mai puternică a justiției în combaterea fenomenelor antisociale. Așa, de pildă, după cum este bine cunoscut, alături de măsurile privind o mai bună administrare a justiției, în ultimii ani au sporit preocupările pentru perfecționarea legislației penale și procesual penale, a legislației civile și a altor numeroase domenii în care justiția poate aduce o contribuție importantă la respectarea drepturilor cetățenilor și la eliminarea oricărei disfuncționalități în ce privește modul în care acționează mecanismele sociale.

Vom aminti astfel, numai cu titlu de exemplu, noile prevederi legislative adoptate după Revoluția din Decembrie 1989 privind urmărirea penală, asigurarea apărării în această fază a procesului penal, dispozițiile noi privind eliberarea pe cauțiune, garanțiile procesuale pe care le prevede legislația procesual penală, redefinirea recursului în anulare – cale extraordinară de atac care a suscitat foarte multe discuții. Rezultă, deci, că alături de măsurile privind întărirea rolului justiției și asigurarea unei mai bune administrări a actului de dreptate, în țara noastră este încă în curs un proces de perfecționare continuă a legislației, în măsură să garanteze respectarea neștirbită a principiilor statului de drept, garantarea eficienței și asigurarea respectării tuturor drepturilor cetățenilor.

De menționat, în această ordine de preocupări, este și constituirea **Parchetului Național Anticorupție** (devenit ulterior **Departamentul Național Anticorupție**), prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.43 din 4 aprilie 2002, instituție "independentă în raport cu instanțele judecătorești și cu parchetele de pe lângă acestea, precum și în relațiile cu celelalte autorități publice", având în principal atribuția de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile prevăzute în Legea nr.78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, precum și studierea cauzelor și condițiilor care favorizează corupția, în scopul elaborării unor propuneri în vederea eliminării acestora⁴¹.

Este de remarcă că în practica statelor europene există o mare diversitate de reglementări legate de instituția Ministerului Public. În **Germania**, procurorul general federal este supus numai controlului ministrului federal al justiției, dar în această țară este de neconceput ca un judecător să dea ordin unui membru al

41 "Monitorul Oficial al României" nr.244, Partea I-a; Legi, decrete, hotărâri și alte acte, joi 11 aprilie 2002.

Parchetului ori să intervină în deciziile privind activitatea Ministerului Public. În Anglia, practic nu există un minister public ca atare, în procesele penale recrutarea "procurorilor" efectuându-se din rândul membrilor baroului. În Belgia, Ministerul Public își exercită activitatea pe lângă toate instanțele judecătorești. Există cinci curți de apel, fiecare având parchetul său și procurorul său general, iar coordonarea activității acestora se realizează de către un "colegiu al procurorilor generali". Procurorii generali își exercită funcțiile sub autoritatea Ministerului Justiției, dar aceasta nu-i permite decât un drept de impulsioneare, sub forma unor instrucțiuni generale, și o putere disciplinară. Ministrul Justiției are dreptul de a ordona începerea urmăririi penale într-o cauză dar nu poate să interzică sau să suspende aplicarea legii, și nici să solicite procurorilor generali să nu efectueze urmărirea penală.

După cum observa Paula Pantea, "Subordonarea ierarhică internă este, ca în majoritatea țărilor Europei occidentale, nuanțată. Astfel, dacă magistratul din parchet este controlat în ceea ce privește concluziile sale scrise de către superiorul său ierarhic, în instanță acesta se bucură de întreaga libertate de exprimare, conform maximei: «la plume est serve mais la parole est libre»"⁴².

În Franța, Parchetul General al Curții de Casație nu are nici o autoritate directă asupra procurorilor generali de pe lângă Curțile de apel. În această țară, Ministerul Public este situat sub autoritatea Ministerului Justiției, trebuind să se conformeze unor instrucțiuni generale elaborate de către minister privind aplicarea legii penale, ca și unor instrucțiuni speciale ce derivă din specificul activității procurorilor de a urmări penal în anumite cazuri. În Italia, Ministerul Public este un organ judiciar care funcționează pe lângă tribunale la diferite niveluri de jurisdicție. Membrii Parchetului se supun autorității superiorilor ierarhici și Ministerului de Justiție, "fără ca acest lucru să împietzeze asupra libertății lor de a decide în legătură cu modalitatea soluționării cauzelor"⁴³.

Ministerului Justiției îi revine în competență organizarea și funcționarea serviciilor judiciare, având îndatorirea de a veghea la buna administrare a justiției.

Programul de guvernare pe perioada 2005-2008, aprobat de Parlamentul României la 28 decembrie 2004, acordă o deosebită importanță problemelor ce privesc reforma justiției. Astfel, sunt înscrise ca obiective fundamentale: garantarea unei independențe reale a puterii judecătorești; asigurarea accesului cetățeanului la justiție prin îmbunătățirea funcționării sistemului judiciar ca serviciu public, precum și dezvoltarea cadrului instituțional. Se propune, printre altele, revizuirea dispozițiilor Constituției României în sensul transformării autorității judecătorești în „putere judecătorească”, potrivit tradițiilor istorice românești și experienței altor state democratice.

42 Paula C.Pantea, *Ministerul Public. Natura juridică și atribuțiile sale în procesul civil*, Editura "Lumina Lex", București, 1998, pag.16.

43 Ibidem, pag.23.

În concordanță cu obiectivele înscrise în Programul de Guvernare a fost elaborat Proiectul de **Lege privind reforma în domeniile proprietății și justiției**, precum și unele măsuri adiacente. Dată fiind importanța actului normativ chemat să armonizeze și să sistematizeze un număr de 17 acte normative însumând peste 1000 de articole, a fost adoptată procedura angajării răspunderii Guvernului pentru acest complex pachet de legi. În România, angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o procedură parlamentară simplificată de adoptare a legilor în legătură cu care nu se mai fac dezbateri și discuții pe articole conform procedurii obișnuite, ci legile sunt adoptate în mod direct, pe baza angajării răspunderii Guvernului pentru întreg pachetul de legi. Potrivit prevederilor Constituției României, această procedură poate genera o moțiune de cenzură în cazul în care cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor nu sunt de acord cu angajarea răspunderii Guvernului ori cu conținutul proiectului de lege. În acest caz, parlamentarii respectivi pot depune o moțiune de cenzură, iar dacă moțiunea este adoptată cu votul majorității deputaților și senatorilor, Guvernul suportă cea mai severă sancțiune – aceea a demiterii.

Pachetul de legi supus Parlamentului în luna iunie 2005⁴⁴ – devenit ulterior Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției – prezenta o deosebită importanță, deoarece avea ca obiect de reglementare instituirea unor măsuri privind reforma în domeniul proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, de natură să garanteze proprietatea privată – ca instituție fundamentală în cadrul economiei de piață – precum și realizarea unui sistem judiciar independent, credibil, imparțial și eficient, potrivit angajamentelor asumate de România pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Prima parte a acestui pachet legislativ viza reforma în domeniul proprietății. În acest sens, în afară de adoptarea și sincronizarea prevederilor unui număr important de acte legislative adoptate în ultimii ani, se avea în vedere finalizarea procesului de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv, prin îmbunătățirea și modificarea cadrului normativ. Principiul de bază care a fost admis în această materie a fost acela al restituirii în natură a proprietăților preluate în mod abuziv, eliminându-se totodată excepțiile care vizau sediile de partide, de ambasade sau instituții publice. De asemenea, se aveau în vedere măsuri pentru urgentarea restituirii bunurilor imobile ce au aparținut cultelor religioase și minorităților naționale. Totodată, importante prevederi aveau în vedere simplificarea procedurilor administrative de acordare a măsurilor reparatorii în echivalent, în situațiile în care restituirea în natură nu mai era posibilă.

În legătură cu reconstituirea proprietății funciare au fost propuse o serie de reglementări ce vizau soluționarea definitivă a problemei proprietății, de natură să sigure realizarea principiului **restitutio in integrum**, precum și numeroase

⁴⁴ Publicată în «Monitorul Oficial al României», Partea I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, nr.653 din 22 iulie 2005.

prevederi de detaliu vizând procedura de reconstituire a dreptului de proprietate în situația terenurilor agricole, dar și a celor forestiere.

Totodată, au fost introduse noi reglementări cu privire la circulația juridică a terenurilor prin simplificarea și fluidizarea transferurilor de proprietate și a fost introdusă instituția „rente viagere”, prin care proprietarii de terenuri agricole în vârstă de peste 62 de ani aveau posibilitatea să cedeze sau să închirieze terenurile în schimbul unei rente viagere.

Dispozițiile privind reforma justiției au avut în vedere realizarea unui sistem judiciar independent, imparțial, credibil și eficient, în baza **Strategiei de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007 și a Planului de acțiune** pentru implementarea strategiei de reformă a sistemului judiciar pe aceeași perioadă.

Principalele prevederi ale noilor reglementări se referă la cariera judecătorilor și procurorilor, la numirea și promovarea lor pe criterii profesionale, reducându-se vechimea pentru numirea în funcții de conducere pe criterii de performanță. În materia răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor s-a realizat o mai clară precizare a faptelor care constituie abateri disciplinare, printre acestea fiind inclusă nerespectarea dispozițiilor privind distribuirea aleatorie a cauzelor. S-au prevăzut măsuri privind organizarea de concursuri pentru ocuparea tuturor posturilor de conducere în magistratură, implementarea principiului specializării judecătorilor prin instituirea obligativității formării de secții sau complete specializate, precum și măsuri de sporire a autonomiei bugetare.

Prevederi importante vizează activitatea Consiliului Superior al Magistraturii, în legătură cu care s-a stabilit o incompatibilitate între calitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii și funcțiile de conducere din cadrul instanțelor și procuraturilor. Au fost precizate condițiile în care se poate efectua revocarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. De asemenea, s-a prevăzut obligația motivării hotărârilor plenului și ale secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii, precum și obligația elaborării unui raport anual privind activitatea proprie, care să fie prezentat Camerelor reunite ale Parlamentului până la data de 15 februarie a anului următor.

În ce privește numirea judecătorilor, aceasta se va face de către Președintele României la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, dar numirea Procurorului General, a Procurorului șef al Parchetului Anticorupție și a altor procurori se va face tot de șeful statului, dar la propunerea ministrului justiției și cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii.

2.2.6. Controlul constituționalității legilor

În condițiile în care constituția este legea supremă a statului, având un rol esențial în determinarea întregii organizări politico-sociale și de stat a tuturor

țărilor lumii, fundamentarea ideii supremației constituției prezintă o însemnătate teoretică - dar și practică - dintre cele mai mari⁴⁵.

În ceea ce privește consecințele juridice ale supremației constituției, acestea privesc diferențele de proceduri privind adoptarea constituției - care în toate țările lumii necesită proceduri specifice -, implicațiile pe planul întregului sistem de drept al unei țări care decurg din modificarea, suspendarea și abrogarea constituției, deosebirile ce există între constituție și legi (atât sub aspect material, cât și sub aspect formal), consecințele supremației constituției, și nu în ultimul rând conformitatea întregului drept cu constituția, ca o consecință a faptului că prin conținutul și poziția sa constituția comandă întregul drept.

Printre garanțiile juridice ale supremației constituției, prima este controlul general al aplicării constituției, după care urmează controlul constituționalității legilor și îndatorirea fundamentală a tuturor de a respecta constituția, elemente ce se înscriu în mod armonios și necesar, în unitatea și complexitatea lor, în cadrul garanțiilor supremației constituției.

Controlul constituționalității legilor devine, prin urmare, în orice stat de drept, o garanție necesară a traducerii în viață a principiilor și normelor constituționale, a aplicării lor practice, a realizării neabătute a drepturilor și libertăților cetățenești. Acest control urmărește totodată garantarea îndeplinirii separației/echilibrului puterilor în stat, respectarea competențelor ce sunt conferite diferitelor organe ale statului. Este firesc deci ca, în acest context, concordanța legilor cu constituția, asigurarea conformității tuturor prevederilor legale cu dispozițiile legii fundamentale, să reprezinte o condiție esențială a realizării însăși obiectivelor statului de drept, a garantării conformității întregii ordini normative - privite în totalitatea sa - cu ideile și normele de bază pe care le consacră Constituția în calitatea sa de cea mai importantă lege a statului.

O examinare comparativă a sistemelor constituționale⁴⁶, dar și a sistemelor de drept ce derivă din constituție, arată faptul că, în general, există două modele principale de îndeplinire a controlului constituționalității. Modelul american are în vedere, de pildă, un control efectuat de judecători, modelul acesta fiind, totodată, un model "difuz", recunoscut tuturor instanțelor judecătorești și nu numai unei anumite instanțe, având competențe în această materie.

O variantă, evident specifică, a unui asemenea sistem a existat și în România în perioadă interbelică, când ființa controlul constituțional "concentrat" la nivelul unei singure instanțe: Curtea de Casație și Justiție în Secțiuni Unite.

45 Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, **Drept constituțional și instituții politice**, ediția a IX-a, revăzută și completată, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.88.

46 Ion Deleanu, **Justiția constituțională**, Editura "Lumina Lex", București, 1995, pag.21; a se vedea și Vasile Gionea, Nicolae Pavel, **Curs de drept constituțional**, Editura Holding Reporter, București, 1998, pag.353 și urm. Capitolul XXIII "Curțile Constituționale în Europa de Est și România".

Spre deosebire de modelul american, **modelul european** presupune separarea contenciosului constituțional de toate celelalte forme de contencios. Tribunalele sau Curțile Constituționale având competențe în această materie se află în afara aparatului judecătoresc obișnuit, iar de regulă efectele controlului de constituționalitate se produc *erga omnes*, iar nu numai în speța respectivă. Explicația acestei diferențe între cele două modele - cel "american" și cel "european" - se regăsește în tradițiile de **Common Law** care sunt proprii în dreptul anglo-saxon, dar și în căile proprii pe care le-a urmat controlul de constituționalitate în țările europene.

Într-o remarcabilă monografie consacrată acestui subiect, profesorul Ion Deleanu relevă cu argumente pertinente rațiunile care au stat la baza înființării Curții Constituționale în România, orientată în spiritul principiilor europene ale controlului constituțional. Se mai arată: că în prezent, un număr considerabil de state au adoptat modelul european. Se citează, în acest sens, Italia (în 1948), Germania (în 1949), Franța (în 1958), Cipru (în 1960), Turcia (în 1961), Portugalia (în 1976), Polonia (în 1985) și, mai recent, Rusia, România, Slovenia, Bulgaria⁴⁷.

Desigur, în practica diferitelor state care au adoptat modelul european se constată diferențieri în ceea ce privește organele abilitate a sesiza Curtea Constituțională, modul în care se desfășoară procedura în fața acesteia, tipurile de activități sau de acte ce vor forma obiectul controlului de constituționalitate. În unele situații instanțele constituționale se pot sesiza din oficiu - și au chiar această îndatorire - în timp ce pentru alte sisteme "autosesizarea" este strict limitată, preferându-se a se proceda la efectuarea unui control de constituționalitate numai la cererea unor organe și instituții abilitate ale statului.

Dacă ar fi să ne referim la constituții relativ recente, putem constata că, de pildă, în Bulgaria - potrivit Constituției din 12 iunie 1991 - controlul "abstract" de constituționalitate se poate face numai la sesizarea a cel puțin o cincime din deputați, a Președintelui Republicii, a Consiliului de Miniștri, a Curții Supreme de Casație, a Curții Supreme Administrative sau a Procurorului general, iar în legătură cu conflictele de competență, și la sesizarea consiliilor municipale. În aceeași țară, controlul "concret" se face la sesizarea Curții Supreme de Casație sau a Curții Supreme Administrative.

În Albania, Legea constituțională nr.7561 din 29 aprilie 1992 consacră drept forme de control: controlul constituționalității legilor din oficiu; controlul constituționalității legilor și altor acte cu forță de lege la sesizarea unei jurisdicții; controlul în urma recursului constituțional pentru violarea drepturilor fundamentale, precum și controlul constituționalității legilor la sesizarea Președintelui Republicii, a Consiliului de Miniștri, a unui grup parlamentar, a unei cincimi din deputați, a tribunalelor sau autorităților locale.

⁴⁷ Ion Deleanu, *op.cit.*, pag.31.

În Rusia, potrivit Constituției din 1993, controlul "abstract" se efectuează la sesizarea Președintelui Federației, a Consiliului Federației, a Dumei de Stat, a unei cincimi din membrii Consiliului Federației, a deputaților Dumei de Stat, a Guvernului Federației, a Tribunalului Suprem și a Tribunalului Suprem de Arbitraj, a organelor legislative și executive ale subiecților Federației. De asemenea, în Rusia controlul "concret" se exercită la sesizarea cetățenilor sau a instanțelor, cu privire la constituționalitatea legii care urmează să fie aplicată într-o cauză determinată, iar interpretarea Constituției - la sesizarea unor subiecte determinate.

2.3. Structuri unitare și structuri federale în Europa. Regionalism și autonomie.

Structurile unitare și cele federale în Europa constituie rezultatul unor condiții isorice. În toate cazurile, ele au reprezentat consecința unor împrejurări specifice care au determinat adoptarea structurii unitare sau a celei federale. Nu rareori unul și același stat a cunoscut ambele forme. Ne ocupăm aici de confederația de state și de statul federal deoarece au existat – și există încă – puncte de vedere care asimilează construcția europeană cu procesul de edificare a unui stat federal.

2.3.1. Confederația de state

Confederația prezintă următoarele caracteristici principale: a) stabilirea ei printr-un *tratat*; b) crearea unui organ *comun*, de obicei numit *dietă*, sub forma unei adunări deliberative având mai degrabă caracterul unei conferințe diplomatice; c) limitarea puterii conferite confederației asupra statelor membre și nu asupra cetățenilor.⁴⁸ Confederația are acum mai mult un caracter istoric, deoarece cele mai cunoscute confederații s-au transformat ulterior în state federale. În această privință se pot aminti forma de confederație a Statelor Unite ale Americii între anii 1778 și 1787, a Germaniei între anii 1815 și 1866 și a Elveției între anii 1815 și 1848. Cea mai impresionantă confederație cunoscută în istorie a fost Confederațiunea germană organizată în anul 1815 de Congresul de la Viena. Ea cuprindea: un imperiu (Austria), cinci regate (dintre care cel mai important era acela al Prusiei), șapte mari ducate, zece alte ducate, unsprezece principate și patru orașe libere. Membrii Confederației erau reprezentați într-o *dietă*, având sediul la Frankfurt pe Mein. În formațiunea ei principală dieta număra 17 membri, desemnați de guvernele statelor confederate. Aceștia se întruneau în ședințe care erau reglementate printr-un statut. Această Confederație nu avea însă nici organe legislative și nici organe executive. Într-un sens, ea era chiar sub nivelul unei uniuni reale, cum era aceea a Austro-Ungariei.

48 Grigore Geamănu, *Dreptul internațional public*, vol.I, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1981, pag.289.

2.3.2. Federația

Spre deosebire de confederație, federația de state este compusă din două sau mai multe colectivități care nu au, în genere, calitatea de subiecte de drept internațional sau, dacă li se recunoaște o asemenea calitate – cum a fost cazul cu participarea Bielorusiei și Ucrainei ca membri la Organizația Națiunilor Unite – o astfel de recunoaștere este făcută pentru scopuri politice limitate, care nu se găsesc într-o strânsă legătură cu structura internă a federației. Între aceste colectivități există raporturi de *drept comun*. În statul federal există întotdeauna o constituție aplicabilă pe teritoriile tuturor statelor federale care proclamă, așa cum am arătat deja, că în caz de conflict între legile federale și legile statelor federale, primele vor avea întâietate. De asemenea, drepturile și libertățile politice ale *cetățenilor* tuturor statelor federate sunt reglementate, la nivel federal, prin legislația adoptată de către organele centrale. Mai mult, conflictele dintre statele federale sunt reglementate de către curțile și tribunalele federale și nu pe cale diplomatică sau prin recurs la organele de jurisdicție internațională. Prin structura sa constituțională, statul federal se aseamănă în multe privințe cu statul unitar.

Din punct de vedere istoric, este de reținut Confederația Germaniei de Nord (succesoare a Confederației germane menționată în secțiunea precedentă), care a fost creată de către Prusia și statele germane din nordul teritoriului german după înfrângerea Austriei, în anul 1866 la Sadowa. În ciuda denumirii ei, noua Confederație a Germaniei de Nord a reprezentat un exemplu clasic de organizare a unui stat federal. Confederația avea două organe reprezentative și anume: a) Consiliul federal; b) Reichstag-ul. *Consiliul federal* (care a funcționat în multe privințe asemenea dietei unei uniuni reale) era compus din 43 de reprezentanți ai statelor, dar numărul voturilor fiecărui stat nu era același (Prusia avea, de exemplu, 17 din cele 43 de voturi pe care reprezentanții le puteau exprima la un loc). Spre deosebire de Consiliul federal, *Reichstag-ul* (sau adunarea reprezentativă) era ales prin sufragiu universal, pe întreg teritoriul Confederației, de către întreaga populație cu drept de vot. Confederația a fost înlocuită cu statul unitar german după înfrângerea de către Prusia, în anul 1870, la Sedan, dar liniile ei de organizare aveau să fie urmate ulterior în structurarea Republicii de la Weimar în anul 1919 și a Republicii Federale Germane, în anul 1949.

Exemplele cele mai relevante de state federale existente în prezent sunt S.U.A. și Germania.⁴⁹ Deosebirea fundamentală între acestea, din punctul de vedere al dreptului constituțional, constă în faptul că S.U.A. este republică prezidențială, bazată pe respectul riguros al separației puterilor, iar Germania este o republică parlamentară, în care președintele este ales de Parlament, având un

49 Constanța Călinoiu, Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, *Drept constituțional comparat*, ediția IV-a, *Tratat*, vol.I, Editura „Lumina Lex”, București, 2007, pag.120, 381.

număr de puteri relativ limitate. În ambele țări există structuri parlamentare bicamerale, evident, cu atribuții și prerogative proprii.

În S.U.A., potrivit celui de al X-lea amendament la Constituție, "Acele puteri care nu au fost delegate de Constituția S.U.A. și nici interzise de ea statelor, sunt rezervate acestora sau poporului".

În ceea ce privește relațiile între statul federal și statele federate, câteva principii trebuie enunțate: revizuirea Constituției federale nu poate fi făcută decât cu participarea statelor federate. Congresul poate efectua o revizuire cu majoritatea de două treimi, dar la cererea parlamentelor a două treimi din statele federate se poate reuni o Convenție consacrată modificării Constituției. Amendamentele adoptate trebuie să fie aprobate într-un termen fixat de Congres de către trei pătrimi din statele federate înainte de intrarea lor în vigoare.

Pe de altă parte, trebuie menționat că în virtutea suveranității interne de care dispun, în S.U.A. statele federate au dreptul să-și adopte fiecare propria sa constituție. Parlamentele statelor sunt bicamerale, cu excepția statului Nebraska (începând din 1937). În cadrul statelor, puterea executivă revine unui guvernator ales de cele mai multe ori pe patru ani, prin sufragiu universal și direct, ceea ce îi dă o autoritate considerabilă.

În ce privește repartitia competențelor legislative, aceasta - după cum s-a arătat - în spiritul celui de al X-lea Amendament, revine de regulă statelor, cu excepția problemelor care au fost transferate în competența statului federal. Astfel, legile statelor sunt competente de a decide statutul persoanelor (căsătorie, divorț, succesiuni), regulile privind sistemul electoral, legislația penală, bancară și de asigurări, regulile de circulație (cu excepția autostrăzilor federale), organizarea judiciară, legislația în ceea ce privește învățământul, sănătatea, problemele sociale, armele, jocurile de noroc, drogurile.

În Germania, Legea fundamentală din 1949 stabilește caracterul federal al statului și relațiile dintre cele două Camere ale Parlamentului (*Bundestag* - expresie a voinței cetățenilor și *Bundesrat* - expresie a Lănder-urilor care fac parte din structura federală a acestei țări). Constituția Germaniei stabilește cu precizie relația dintre federație și lănder-uri, ca și puterile de care dispune Bundesrat-ul - cea de a doua Cameră, compusă din membrii guvernelor lănder-urilor - ale cărei atribuții vizează în special respectarea drepturilor acestor colectivități. La nivelul constituției germane există o clară demarcație între prerogativele și competențele autorităților federale și cele ale adunărilor legislative ale lănder-urilor.

Legea fundamentală a R.F.G. distinge - după modelul Constituției de la Weimar din 1919 - două categorii de probleme: unele în care Federația are dreptul exclusiv de a legifera, cum sunt problemele apărării, afacerilor externe, naționalității federale, libertății de circulație, pașapoartelor, colaborării în problemele poliției criminale, protecției împotriva activităților care compromit interesele R.F.G. în străinătate ș.a. Alte probleme formează, în schimb, domeniul legislației "concurente", în care landurile au puterea de a legifera atâta timp și în

măsura în care Federația nu face uz de dreptul său de a legifera (probleme de drept civil, drept penal, organizare judiciară, stare civilă, prevederi sociale etc.). Sunt de domeniul legislației concurente și problemele legate de salariile și pensiile persoanelor din funcții publice, în măsura în care Federația nu are în acest domeniu un drept de legiferare exclusiv.

Câteva cuvinte s-ar mai putea adăuga despre Confederația Helvetică. Ea a rezistat vicisitudinilor istoriei mai mult sau mai puțin ca o confederație. Confederația helvetică este compusă din *cantoane*, care sunt reprezentate în *Consiliul statelor*. Fiecare canton are un deputat, indiferent de numărul populației. În special după revizuirea, în anul 1947, a Constituției a existat în Elveția o tendință de centralizare a puterii publice, în special în domeniile economic și social. Guvernul central de la Berna are competență în domeniile transporturilor și comunicațiilor, ca și în ce privește legislația civilă, comercială, penală și socială, inclusiv legislația muncii. Cantoanelor nu le rămâne decât organizarea judecătorească și reglementarea în detaliu a legislației federale. De asemenea, cantoanele au o personalitate internațională limitată, în sensul că ele pot să încheie unele acorduri internaționale, în special acorduri privind traficul mic de frontieră.⁵⁰

În sfârșit, este necesar să amintim că există în lume un număr mult mai mare de state federale decât cele care sunt, de obicei, date ca exemplu. Astfel, în afara Statelor Unite ale Americii, în America de Nord există: Canada și Mexicul; în America de Sud există: Argentina, Brazilia, Columbia și Venezuela. În Africa există: Camerun, Uganda, Republica Africii de Sud, Nigeria, Tanzania și Trinidad-Tobago. În Asia există India și Birmania și în zona Pacificului există Australia. În fine, în afara fostei Uniuni Sovietice (în prezent Comunitatea Statelor Independente, considerată de unii *federație* dar de alții numai *confederație*), Germaniei și Confederației Helvetice există, în Europa, următoarele state federale: Austria, Republica Cehă și Slovacă (până în 1993) și Republica Federativă Iugoslavia, compusă din Serbia și Muntenegru.

2.3.3. *Autonomia locală, cooperarea transnațională și euroregiunile*

Existența unor forme federale de organizare politico-statală în unele țări europene, ca de pildă Germania, Rusia, Elveția, nu are nimic comun cu formele de colaborare directă între entități locale administrative, cu dezvoltarea și extinderea unor legături transnaționale între anumite elemente componente, de obicei vecine, ale statelor membre ale Uniunii Europene.

În cazul statelor federale avem de a face cu structuri ierarhice de putere și divizarea competențelor, pe când în cel de al doilea caz este vorba numai de forme specifice de colaborare, care nu afectează structura de stat.

⁵⁰ Cf. André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1971, pag. 150, 444.

În această ordine de idei este necesar să precizăm că încă de la data de 15 octombrie 1985 Consiliul Europei a adoptat **Carta Europeană a Autonomiei Locale**, care precizează semnificația și dimensiunea acestui concept.

Art.3 din acest document definește „**autonomia locală**” ca fiind „dreptul și capacitatea efective ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației, o parte importantă a treburilor publice”.

Carta mai prevede că principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și „pe cât posibil” în Constituție. De altfel, însuși preambulul Cartei conține o prevedere în sensul că „existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație, în același timp eficientă și apropiată de cetățeni”.

Amintim că pe plan european au fost adoptate **Rezoluția referitoare la înființarea Congresului puterilor locale și regionale** de către Consiliul de Miniștri la 14 ianuarie 1994 și, la aceeași dată, „**Carta Congresului puterilor locale și regionale din Europa**” (CPLRE). Acest organism este compus din reprezentanți aleși din rândul persoanelor care au un mandat electoral în cadrul colectivităților locale sau regionale, sau un mandat de responsabil direct în fața unui organ local sau regional ales.

Principala sa atribuție este aceea de a elabora **recomandări și avize**, ce sunt transmise Comitetului de miniștri sau Adunării Parlamentare, precum și **Rezoluții**, care sunt adresate ansamblului colectivităților locale sau regionale.

Este de remarcat că acest organ nu are caracterul unui organ supra-statal, ci al unei adunări consultative, în care fiecare stat este reprezentat de un număr de reprezentanți egal cu numărul de locuri în Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. Fiecare stat membru poate trimite și un număr de supleanți egal cu numărul reprezentanților care sunt membri ai CPLRE, cu același titlu ca și reprezentanții. Reprezentanții și supleanții sunt numiți printr-o procedură oficială, specifică fiecărui stat propriu și care va fi făcută cunoscută Consiliului Europei.

Pe lângă CPLRE dețin statut de observator asociațiile internaționale ale colectivităților locale și regionale care au un statut consultativ pe lângă Consiliul Europei. CPLRE își organizează lucrările în cadrul a două Camere: **Camera puterilor locale și Camera regiunilor**.

Întrucât CPLRE se întrunește în sesiuni ordinare o singură dată pe an, în perioada în care Camerele nu sunt convocate ființează o Comisie permanentă care are răspunderea de a asigura continuitatea activității CPLRE și de a acționa în nume propriu între sesiuni, fiecare dintre cele două Camere fiind condusă de un Birou. Ambele birouri reunite constituie biroul CPLRE, responsabil cu pregătirea sesiunii plenare a CPLRE și cu coordonarea lucrărilor celor două Camere.

O formă de colaborare care nu aduce atingere suveranității și integrității naționale a statelor europene este **cooperarea transfrontalieră a autorităților sau colectivităților locale**. O asemenea cooperare nu contravine principiului

suveranității, ci reprezintă o expresie a tendinței spre descentralizarea puterii și cooperarea în cadrul unor structuri euroregionale. Asemenea structuri acționează la nivel internațional, respectând suveranitatea statelor de care aparțin, dar nu sunt supuse totuși controlului în ce privește acțiunile derulate. În această privință trebuie menționat că statele membre ale Consiliului Europei au adoptat la Madrid, la 21 mai 1980, **Convenția cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților și autorităților teritoriale**. După cum se precizează în art.2 pct.1 al acestei Convenții, „Este considerată ca fiind cooperare transfrontalieră, în sensul prezentei convenții, orice concertare care vizează întărirea și dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivități sau autorități teritoriale ce depind de două sau mai multe părți contractante, precum și încheierea de acorduri și înțelegeri utile în acest scop. Cooperarea transfrontalieră se va exercita în cadrul competențelor colectivităților sau autorităților teritoriale, astfel cum sunt ele definite de dreptul intern. Sfera și natura acestor competențe nu sunt afectate de prezenta convenție”.

Formele de cooperare transfrontalieră nu reprezintă, după cum arătam, mecanisme de natură a afecta îndeplinirea funcțiilor statului, integritatea sa și personalitatea sa în viața internațională; dimpotrivă, ele constituie o expresie a **principiului subsidiarității**, care presupune din partea statelor o descentralizare a competențelor către autoritățile aflate cât mai aproape de cetățeni, iar din partea autorităților implicarea în rezolvarea problemelor locuitorilor din zonele respective cu respectarea legislației naționale.

O expresie a acestor forme de colaborare o constituie Adunarea Regiunilor Europei (ARE), Conferința Regiunilor Periferice Maritime (CRPM), Consiliul Comunelor și Regiunilor din Europa (CCRE), Fundația Europeană pentru Dezvoltarea Durabilă a Regiunilor (FEDRE), Conferința Adunărilor Legislative Regionale din Europa (CALRE).

De altfel, după cel de al doilea război mondial, în contextul deschiderii totale a relațiilor dintre statele Europei occidentale, a fost inițiat un proces amplu prin care autoritățile sau colectivitățile locale, în primul rând cele din zonele de frontieră, au început să solicite, pe de o parte, o mai mare autonomie funcțională și organizatorică, iar pe de altă parte acordarea posibilității cooperării directe cu structuri similare din străinătate.

Presiunea tot mai mare exercitată de către respectivele autorități, concomitent cu desfășurarea de către acestea a unei multitudini de activități cu caracter de extraneitate care aveau mai mult sau mai puțin acordul tacit al statelor, le-a determinat pe acestea din urmă, membre ale Consiliului Europei, să reglementeze la nivel convențional regimul juridic al autonomiei locale și al cooperării transfrontaliere.

Declarația de la Viena din octombrie 1993 a șefilor de stat sau de guvern ale țărilor membre ale Consiliului Europei a reiterat ideea că „o Europă tolerantă și prosperă nu depinde numai de cooperarea dintre state. Ea se fondează, de

asemenea, pe cooperarea transfrontalieră dintre colectivitățile locale și regionale, cu respectarea constituției și integrității teritoriale a fiecărui stat”.

Deși statele au adoptat o serie de reglementări juridice care să permită cooperarea internațională a autorităților locale, se constată totuși, în majoritatea acestora, o rețineră inexplicabilă în ceea ce privește abordarea publică a acestei probleme de către autoritățile centrale. Este o realitate de netăgăduit aceea că activitățile autorităților locale sau regionale nu pot fi scoase din contextul integrării europene. Pe de o parte, integrarea europeană a facilitat dialogul între entitățile subnaționale. Pe de altă parte, diversitatea și dezechilibrele socio-economice care caracterizează diferitele zone geografice ale unei țări favorizează consolidarea sau introducerea nivelurilor de dezvoltare regională sau subnațională în vederea planificării mai eficiente a dezvoltării locale, cu accent pe cea din zonele de frontieră care sunt printre cele mai slab dezvoltate⁵¹.

Consolidarea nivelurilor de guvernare regională și transformările pe care le suferă autoritățile locale și regionale din zonele de frontieră, în special în sfera informaticii, favorizează contactele între instituții și cetățeni, conducând la întărirea sentimentului de apartenență la un spațiu comun atât prin ameliorarea posibilităților de contacte directe între cetățeni, precum și prin ameliorarea eficacității în gestionarea serviciilor publice comune.

Un rol important îl ocupă și euroregiunile, care reprezintă structuri ale cooperării transfrontaliere ce nu sunt dotate cu puteri politice și desfășoară activități care se limitează la competențele colectivităților locale și regionale care le compun. „Euroregiunile – având un statut de comunitate de lucru – acționează urmărind obiective limitate, cel mai des întâlnite fiind promovarea cooperării mutuale și a culturii, precum și consolidarea cooperării economice.

Euroregiunile dotate cu structuri mai integrate își fixează obiective mai ambițioase, respectiv promovarea intereselor comune pe parcursul cooperării transfrontaliere. Activitățile transfrontaliere înglobează nu numai dezvoltarea socioeconomică și cooperarea culturală, deoarece o multitudine de alte domenii prezintă interes pentru populațiile limitrofe, în special cele sociale, sănătate, educație și formare, gestionarea deșeurilor, protecția naturii și gestiunea peisagistică, turismul și recrearea, catastrofele naturale și transporturile⁵².

Dintre euroregiunile cu participarea autorităților locale din România se pot menționa: Euroregiunea Carpatică, Euroregiunea ”Dunăre-Criș-Mureș-Tisa” (DCMT), Asociația de colaborare transfrontalieră „Dunărea 21”, Euroregiunea „Giurgiu-Ruse”, Euroregiunea „Dunărea de Sud”, Euroregiunea „Danubius”,

51 Dan Stan, *Cooperarea regională și transfrontalieră a autorităților și colectivităților locale în raport cu principiile dreptului internațional public*, Teză de doctorat, Academia de Poliție “Alexandru Ioan Cuza”, București, 2006, pag.266, 267.

52 Dan Stan, op.cit., pag.109.

Euroregiunea „Dunărea de Jos”, Euroregiunea „Prutul de Sud”, Euroregiunea „Siret-Prut-Nistru”, Euroregiunea Mării Negre.

Menționăm că în țara noastră există un cadru legal care permite autorităților sau colectivităților locale încheierea unor acorduri cu elemente de extraneitate. Țara noastră a devenit parte la Convenția cadru privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților și autorităților locale și, totodată, a inclus în Constituție principiul autonomiei locale, care a fost dezvoltat prin prevederile Legii nr.215/2001 privind administrația publică locală, Legii nr.590/2003 privind tratatele – care conține unele prevederi ce reglementează procedura încheierii înțelegerilor la nivelul autorităților administrației publice locale cu autorități similare din alte state – și Legii nr.129/2003 privind modificarea art.2 din Legea nr.120/1998 pentru ratificarea de către România a Convenției cadru europene privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților și autorităților teritoriale, adoptată la Marid la 21 mai 1980.

Referindu-ne la procesul de „europenizare” a dreptului administrativ, nu putem să nu observăm că acest proces a început în țara noastră, de fapt, încă din momentul elaborării Constituției din 1991 revizuită în anul 2003. Astfel, în art.120 alin.1 din Constituție se prevede că „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”⁵³.

Importante prevederi legate de „europenizarea” administrației publice întâlnim și în Legea nr.215 din 23 aprilie 2001, care dezvoltă principiile constituționale. Astfel, art.2 alin.1 al legii prevede că „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit”. Alineatul 2 al aceluiași articol dispune că „Aplicarea principiilor prevăzute la alin.1 nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al României”.

În cuprinsul legii întâlnim și alte prevederi de principiu. Astfel, se precizează că prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (art.3, alin.1 și 2).

Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice (art.5 alin.2).

53 Corneliu Manda, *Europenizarea dreptului administrativ românesc*, în “Revista română de Drept Comunitar”, nr.4/2006, pag.46 și urm.

Existența unei capacități administrative a României pentru a traduce în viață imperativele comunitare a fost manifestă încă din perioada negocierilor de aderare a României în faza de preaderare. Astfel, criteriile de aderare de la Copenhaga din iunie 1993 prevedeau, printre altele, stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, respectul pentru minorități și protecția acestora. Totodată, printre criteriile de la Copenhaga era înscrisă existența unei economii de piață, dar și capacitatea țării noastre de a-și asuma obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Prin Acordul încheiat între România și Comunitățile Europene, care a intrat în vigoare în februarie 1995, au fost definite o serie de condiții privind însușirea acquis-ului comunitar și crearea unor condiții de natură să asigure, în perspectivă, aderarea României la Uniunea Europeană.

În consecință, în toată perioada care a urmat, preocuparea pentru reforma administrației publice a reprezentat o constantă a autorităților românești, ea implicând eforturi pe multiple planuri pentru găsirea celor mai bune condiții și metode de optimizare a activității administrative.

Programul de guvernare pe perioada 2004-2008 adoptat de Parlamentul României înscrie, cu referire la reforma administrației publice, un număr de trei obiective și anume: reforma serviciilor publice de bază și a utilităților publice de interes local, consolidarea procesului de descentralizare administrativă și fiscală, precum și întărirea capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală și locală.

În legătură cu primul obiectiv – reforma serviciilor și a utilităților publice – se prevede introducerea unor standarde de calitate de către autoritatea publică competentă, în baza cărora să poată fi monitorizate și evaluate serviciile publice și activitatea funcționarilor publici. Printre altele, se stabilește elaborarea și aplicarea Cartei serviciilor publice, în care să se publice standardele de calitate pentru servicii și modalitățile de evaluare a acestora, considerându-se totodată necesară clarificarea în legislație a „dreptului de administrare” și a noțiunii de „bunuri publice”.

În legătură cu continuarea procesului de descentralizare se arată că se va avea în vedere limitarea sferei de intervenție a guvernului la nivel local numai pentru cazurile în care anumite servicii publice, programe sau proiecte nu pot fi realizate cu resurse locale și de către autoritățile locale, în conformitate cu principiile Cartei Europene a autogovernării locale.

Cât privește întărirea autonomiei puterilor locale sunt înscrise prevederi privind delimitarea competențelor și a responsabilităților, cooperarea cu reprezentanții comunităților locale la actul de guvernare, transparența, prin modificarea exercitării demnităților și funcțiilor publice, în sensul extinderii obligației de declarare a intereselor.

Cu privire la descentralizarea administrației sunt consacrate o serie de prevederi de principiu, printre care: reanalizarea legii cadru, pentru a fixa

corelațiile necesare cu toate legile în vigoare ce reglementează administrația publică locală, înainte de apariția acesteia; armonizarea legii administrației publice locale cu legea finanțelor publice în privința principiilor și mecanismelor decizionale cu privire la aprobarea investițiilor; codificarea legislației ce reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, statutul aleșilor locali și statutul prefectului, pe măsura asigurării stabilității acestei legislații.

În Programul de guvernare mai sunt cuprinse și dispoziții legate de capacitatea instituțională. În acest sens se preconizează reforma serviciilor publice, continuarea procesului de descentralizare, precum și îndeplinirea cu succes a programelor economice și sociale care depind de dezvoltarea capacităților tehnice și organizaționale ale autorităților administrației publice centrale și locale. În acest scop se prevede că Guvernul României va interveni prin programe care urmăresc schimbarea organizațiilor publice sub aspectul managementului programelor și proceselor, managementul informațiilor și cunoașterii, pregătirea resursei umane și dezvoltarea legăturilor inter-instituționale.

Din cele ce preced se evidențiază cu claritate faptul că reforma administrației publice este un proces continuu, care se amplifică, se dezvoltă și își precizează conținutul pe măsură ce țara noastră se angajează tot mai mult în aplicarea normelor și reglementărilor comunitare, a cerințelor formulate la nivelul Uniunii Europene.

Este cazul să amintim că eminente specialiști ai gândirii românești de drept administrativ au subliniat încă de mult valoarea și interesul unei reforme în administrație. Astfel, profesorul Anibal Teodorescu, încă dintr-o conferință ținută sub egida Institutului Social Român la 23 aprilie 1922, arăta că „Una din cele mai însemnate reforme astăzi la ordinea zilei în statul nostru – ba, aş putea spune fără teamă de exagerare, cea mai însemnată – este reforma administrativă, căci un staț a cărui organizare administrativă lasă de dorit, este un stat care nu pricepe, sau nu dă destulă atenție – ceea ce ca rezultat este tot una –, nevoilor generale. În această privință, este o constatare aproape banală, că fără o așezare administrativă solidă, nu se poate vorbi de organizarea sistematică a activității publice pe nici un tărâm”⁵⁴.

În opinia eminentului jurist român, eficiența unei reforme administrative era condiționată de depolitizarea administrației și de măsuri efective de descentralizare.

În perspectiva noilor realități de astăzi din România, înfăptuirea reformei administrative și, pe cale de consecință, „europenizarea” administrației românești impune eforturi susținute la toate nivelurile, dar și o voință politică angajantă din

⁵⁴ Anibal Teodorescu, *Viitoarea organizare administrativă a României*, în „Noua Constituție a României și noile constituții europene”, Ed. Cultura Națională, București, 1923, pag.285.

partea tuturor celor care lucrează în acest domeniu, a specialiștilor, astfel încât administrația României să devină tot mai puternică și mai eficientă, să promoveze cu consecvență ideile statului de drept și să asigure garantarea neabătută a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor.

2.4. Protecția și garantarea prin mijloace juridice a drepturilor omului la nivel național și european. Cetățenia europeană și „Carta de la Nisa”.

2.4.1. Considerații generale.

Pe parcursul timpului, instituția drepturilor omului a cunoscut un laborios și îndelungat proces de cristalizare, înfățișându-se în zilele noastre ca o instituție deosebit de complexă, ce ține atât de ordinea juridică internă, cât și de cea internațională. Reflectând un anumit standard deja câștigat, de protecție internațională a drepturilor și libertăților ce aparțin oricăror ființe umane, ea definește și însumează un ansamblu de drepturi, libertăți și obligații ale oamenilor unii față de alții, ale statelor de a apăra și promova aceste drepturi, precum și ale întregii comunități internaționale de a veghea la respectarea acestor drepturi și libertăți, intervenind în acele situații în care drepturile omului ar fi încălcate. Cuprinzând principii, mecanisme, proceduri ce țin de ordinea juridică internă, dar și de cea internațională, instituția drepturilor omului prezintă un caracter bivalent, fiind în același timp o instituție de drept intern, integrată normelor constituționale, dar și o instituție de drept internațional ce prefigurează trăsăturile unui principiu juridic ce se aplică direct în relațiile dintre statele suverane⁵⁵.

Largul interes de care se bucură astăzi problematica drepturilor omului reprezintă, de altfel, o recunoaștere de netăgăduit a complexității și originalității acestei instituții juridice, dar și a faptului că fără aceste drepturi nu se poate înfăptui în zilele noastre o societate democratică și nici realiza, pe plan extern, cadrul juridic normal indispensabil colaborării națiunilor.

Este necesar să precizăm totuși că, elaborat pe plan internațional și consacrat prin constituțiile statelor, conceptul de drepturi ale omului prezintă totuși anumite specificități atunci când el se referă în mod nemijlocit la drepturile cetățenilor, ori la drepturile străinilor și apatrizilor, cu alte cuvinte, practic, la categoriile diferite de indivizi care locuiesc permanent sau temporar pe teritoriul unui stat. Este firesc, deci, ca între categoriile menționate - deși există incontestabil puncte de contact - să se înregistreze în toate constituțiile lumii și anumite diferențieri, determinate de faptul dacă există sau nu o relație directă de cetățenie față de un anumit stat. Cu alte cuvinte, drepturile omului fiind unele și

⁵⁵ Victor Duculescu, *Protecția juridică a drepturilor omului. Mijloace interne și internaționale*, ediție nouă, revăzută și adăugită, Editura "Lumina Lex", București, 1998, pag.26-27.

aceleași pentru toți oamenii, cunosc anumite specificități în funcție de ideea dacă cel în cauză este sau nu cetățean al statului pe teritoriul căruia se află sau este cetățeanul altui stat, ori este apatrid.

Cetățeanului îi revine, firește, plenitudinea drepturilor, dar și anumite îndatoriri. Astfel, cetățenii beneficiază în toate cazurile de protecția statului lor când se găsesc pe teritoriu străin. Ei au și o serie de îndatoriri fundamentale față de statul al cărui cetățeni sunt, ca de pildă apărarea țării, la care străinii nu pot fi obligați. Însuși conceptul de "drepturi ale omului" nu se suprapune perfect cu acela de drepturi ale cetățeanului, motiv pentru care însăși Declarația franceză din 26 august 1789 considera necesar să se intituleze "Declarația drepturilor omului și cetățeanului", prin aceasta încadrând conceptul de cetățean în noțiunea mai largă de ființă umană.

Dacă drepturile și libertățile omului sunt cele enunțate și stabilite pe plan internațional, **drepturile și libertățile cetățeanului** reprezintă un concept cu conotații mult mai concrete, desprinse pe baza practicii. Pe de altă parte, conceptul de drepturi se corelează organic cu acela de **îndatoriri**, acesta devenind un corolar; o altă fațetă a însuși conceptului de drepturi, imposibil de disociat în actualele condiții de obligațiile pe care individul le are față de societate. Într-o adnotare la Constituția României, profesorul Ion Deleanu aducea interesante precizări arătând că "La început drepturile au apărut ca simple posibilități care nu presupuneau decât abținerea generală de a nu le încălca și nu presupuneau și obligații. Erau doar libertăți proclamate sau admise. În timp s-a produs o îmbogățire a conținutului acestor **libertăți**, ele presupunând și **obligații** din partea statului sau altor subiecte de drept, obligațiile fiind indispensabile valorificării dreptului sau libertății. Intervenția îndeosebi a statului, ca urmare a trăsăturilor sale democratice și sociale, este astăzi de neconceput pentru garantarea exercitării drepturilor cetățenilor. Mai mult, unele drepturi și libertăți au astăzi un conținut complex, **de drept și obligație**, precum dreptul la învățătură, dreptul și obligația de a apăra patria etc. De aceea, din punct de vedere juridic, astăzi nu se mai fac deosebiri între drepturi și libertăți, în unele constituții întreaga materie fiind cuprinsă sub denumirea de libertăți publice"⁵⁶.

Referindu-ne la **catalogul drepturilor omului**, vom vedea cu ușurință că o examinare comparativă a prevederilor înscrise în diverse constituții relevă **acceptarea generală a unui număr de drepturi consacrate de documentele internaționale**, care se regăsesc în formulări mai mult sau mai puțin apropiate în toate constituțiile examinate în cuprinsul prezentei lucrări. Remarcăm astfel egalitatea cetățenilor fără nici un fel de discriminare, dreptul la viață, prezumția de nevinovăție, libertatea cuvântului, a întrunirilor, libertățile electorale ș.a.

⁵⁶ Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **Constituția României, comentată și adnotată**, Regia Autonomă "Monitorul Oficial", București, 1992, pag.37-38 (nota).

Constituțiile mai noi atestă însă înscrierea în rândurile drepturilor omului și a unor drepturi cu un profil relativ nou, cum ar fi dreptul la informație, la viață intimă, iar constituțiile fostelor state socialiste recunosc pentru prima dată dreptul la grevă și libertatea de asociere sindicală, precum și pluralismul politic. De remarcat este însă faptul că acest catalog al drepturilor, în special în ceea ce privește drepturile sociale, este mult mai prezent în acele constituții care au fost elaborate cu participarea unor largi forțe sociale și politice. Din acest punct de vedere menționăm în primul rând Constituția italiană din 27 decembrie 1947, care cuprinde nu numai un amplu capitol consacrat drepturilor omului, dar și dispoziții cât se poate de precise cu privire la protecția muncii, relațiile economice, dreptul de organizare sindicală, rolul cooperației, recunoașterea inițiativei economice private, dreptul la asigurări sociale.

Prevederi nu mai puțin relevante are și Constituția Republicii Portugalia din 2 aprilie 1976, care cuprinde un capitol cât se poate de elaborat cu privire la drepturile omului. Reține atenția, din acest punct de vedere, nu numai o largă enumerare a drepturilor și protecția acestora - chiar în cazul declarării stării de asediu - cât și modul amplu și minuțios în care sunt reglementate o serie de drepturi, cum ar fi utilizarea informaticii, libertatea presei, dreptul la antenă, dreptul de răspuns și de replică politică, drepturile, libertățile și garanțiile muncitorilor, printre care securitatea muncii, drepturile comisiilor de muncitori, libertatea sindicală, negocierile colective, recunoașterea dreptului de grevă și prohibiția lock-out-ului.

În legătură cu drepturile omului și reglementările lor în diverse constituții mai trebuie semnalat că mijloacele practice prin care se asigură respectul acestor drepturi sunt extrem de diverse și uneori se deosebesc de la un stat la altul. Aproape toate constituțiile lumii garantează dreptul persoanelor care au fost prejudiciate în drepturile lor să se adreseze justiției. Cu toate acestea, gama drepturilor omului nu se oprește nici pe departe aci. Într-o serie de constituții a fost recunoscută și consacrată instituția Ombudsman-ului, denumită în anumite țări Avocat general, Comisar parlamentar, Controlor de stat etc. Așa de pildă, în Danemarca, Ombudsman-ul este ales de Folketing pentru a controla administrația civilă, militară și municipală, având dreptul să procedeze la anumite anchete ce pot avea loc ca urmare a inițiativei sale sau a unei plângeri individuale. În Finlanda, Ombudsman-ul este numit de Eduskunta, are atribuții asemănătoare cu cel danez, și în plus dreptul de a controla respectul legalității de către tribunale. În Suedia, Ombudsman-ul - care este ales de Rikstag - asigură supravegherea activității tuturor funcționarilor publici și a magistraților, pentru a se asigura că ei respectă legile și se achită de funcțiile lor. În Germania există un comisar parlamentar pentru forțele armate, care are și dreptul de a asista Bundestag-ul în controlul forțelor armate. Comisarul parlamentar poate efectua anchete la sesizarea comisiei pentru apărare a Bundestag-ului, a membrilor forțelor armate, dar și din proprie inițiativă. În Franța, un mediator numit de Consiliul de Miniștri are dreptul de a

face anchete în legătură cu plângerile privind funcționarea administrației și relațiile acestora cu particularii, dar el nu poate fi sesizat de către parlamentari. În Marea Britanie există un **comisar parlamentar** pentru administrație, numit de **Regină** la propunerea primului ministru, care examinează plângerile cu care este sesizat de către Camera Comunelor, acționând pentru interesele particularilor. În Zambia există o **Comisie de investigații**, iar în Israel un **Controlor de stat** etc.⁵⁷

O examinare comparativă a problemelor ce privesc drepturile constituționale și modul în care ele se regăsesc în diferite constituții atestă faptul că unele constituții - mai ales cele mai recente - sunt favorabile unor probleme noi. Așa cum se cunoaște, în ultimul deceniu s-au ridicat foarte multe aspecte noi în legătură cu protecția persoanelor aparținând minorităților naționale, a etnicilor aparținând țării respective dar trăind în străinătate, drepturile minorităților sexuale, transplantul de organe, euthanasia ș.a.

2.4.2. *Carta drepturilor fundamentale de la Nisa*

La 7 decembrie 2000, la Nisa, a fost semnat textul "**Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**", în cadrul unei reuniuni solemne, de către președintele Parlamentului European, președintele în exercițiu al Consiliului Uniunii Europene și președintele Comisiei Europene⁵⁸.

Semnarea acestui document a reprezentat, neîndoielnic, un moment dintre cele mai importante pe drumul integrării europene, reafirmând convingerea semnatarilor că respectul drepturilor omului, al valorilor fundamentale, constituie regula fundamentală pe care se întemeiază colaborarea statelor europene. De altfel, cu prilejul semnării acestui document, președintele Franței, Jacques Chirac, președintele în exercițiu de atunci al Consiliului European, a estimat că "întreaga semnificație (a acestui document) va deveni vizibilă în viitor".

Doamna Nicole Fontaine, președintele Parlamentului European, a caracterizat documentul ca fiind "dreptul ce va orienta acțiunile Adunării", el fiind chemat, după părerea sa, să devină "punctul de referință pentru toate actele Parlamentului, care au în mod direct sau indirect o legătură cu viețile cetățenilor pe cuprinsul Uniunii".

La rândul său, Romano Prodi, președintele Comisiei, a insistat asupra ideii că proclamând drepturile fundamentale, instituțiile europene s-au angajat să

⁵⁷ Les parlements dans le monde, Recueil des données comparatives, Presses Universitaires de France, Paris, 1977, pag.115-123; Monica Vlad, **Ombudsman-ul în dreptul comparat**, Editura SERVO-SAT, Arad, 1998, pag.82 și urm.; Corneliu Manda, Ioan Popescu Slăniceanu, Ovidiu Predescu, Cezar Corneliu Manda, **Ombudsman-ul. Instituție fundamentală a statului de drept**, Editura "Lumina Lex", București, 1997, pag.12 și urm.

⁵⁸ A se vedea textul în: Andrei Popescu, Ion Jinga, **Organizații europene și euroatlantice**, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.178 și urm.; pentru dezvoltări, Cătălina Drăghiciu, **Carta drepturilor fundamentale de la Nisa – fundament teoretic social uman al Constituției Europene**, în « Caiete de Drept Internațional », nr.2/2004.

respecte ele însele Carta, iar "cetățenii europeni se vor putea adresa Comisiei pentru a se asigura că dispozițiile Cartei vor fi respectate"⁵⁹.

Semnificația deosebită a acestui document, dar și conținutul prevederilor sale, au determinat pe unii specialiști să vadă în adoptarea sa un pas pe drumul elaborării viitoarei Constituții a Uniunii Europene - document preconizat încă mai de mult la nivelul cercurilor politice, de către înalți reprezentanți ai statelor ori de către personalități ce fac parte din conducerea Uniunii. De altfel, la Nisa, state precum Franța, Germania sau Olanda au dorit ca acest document să fie încorporat într-un tratat, pentru a deveni "**legea Adunării Parlamentare a Uniunii Europene**", aleasă prin sufragiu universal.

O analiză a prevederilor Cartei identifică, într-adevăr, o serie de elemente de noutate pe care dorim să le evidențiem, pentru a putea trage concluzii corespunzătoare în legătură cu importanța sa juridică, încercând totodată să răspundem la întrebarea dacă - și în ce măsură - acest document ar putea fi considerat ca o componentă a unei viitoare Constituții Europene.

a) În primul rând se cuvine a sublinia caracterul solemn al documentului adoptat, ideile fundamentale inserate în preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În afară de referirile la păstrarea și dezvoltarea valorilor comune și diversitatea culturilor, precum și a tradițiilor popoarelor Europei, este de remarcat că în preambul se face mențiune despre respectul competențelor și sarcinilor Comunității, dar și despre principiul subsidiarității, despre drepturile care rezultă din tradițiile constituționale, obligațiile internaționale comune ale statelor membre, tratatele comunitare, Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Cartele sociale adoptate de Uniunea Europeană și Consiliul Europei, "precum și despre jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului".

Rezultă așadar, din studierea preambulului Cartei, că în intenția celor care au pregătit acest document, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene era menită să reprezinte o sinteză atât a angajamentelor asumate de state prin instrumente convenționale, cât și a practicii europene în domeniul drepturilor omului, selectând ideile esențiale și de maximă generalizare, care se impun cu forță obligativității nu numai statelor, dar și instituțiilor comunitare ca atare.

De altfel, este semnificativă însăși evoluția acțiunilor care au pregătit acest document: Reuniunea Consiliului European de la Köln (3-4 iunie 1999) care a înputernicit un grup de experți să elaboreze textul Cartei; lucrările propriu zise ale Comisiei însărcinate cu elaborarea documentului (decembrie 1999-2 octombrie 2000); Reuniunea Consiliului European de la Biaritz (13-14 octombrie 2000) care a aprobat în unanimitate textul documentului ce a fost transmis Parlamentului European care l-a adoptat la 14 octombrie 2000 și Comisiei, care - la rândul său -

⁵⁹ The Charter of Fundamental Rights of the European Union, INTERNET, [wysiwyg://32/http://www.europarl.eu/int/charter/default.en.htm](http://www.europarl.eu.int/charter/default.en.htm).

l-a adoptat la 6 decembrie 2000. Rezultă deci că proclamarea Cartei în numele celor trei instituții, la 7 decembrie 2000, la Nisa, a încununat de fapt un proces de elaborare ce a durat aproape doi ani și la care au fost antrenați atât experți, cât și instituțiile comunitare.

b) Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene **însunează în cadrul unui singur document, pentru prima dată în istoria Europei, întreaga arie a drepturilor și anume drepturile civile, politice, economice și sociale**, care sunt sistematizate într-un mod nou, original: Capitolul I "Demnitate" (însușind dreptul la viață, la integritatea persoanei etc.), Capitolul II "Libertăți" (însușind o gamă foarte largă de drepturi), Capitolul III "Egalitatea" (incluzând aci, printre altele, nediscriminarea, diversitatea culturală, drepturile copilului, egalitatea femeii cu bărbatul), Capitolul IV, intitulat "Solidaritate" (cuprinzând în deosebi dreptul la informare, protecția împotriva concedierii nejustificate, condiții de trai echitabile, securitate socială, protecția sănătății, protecția consumatorilor), Capitolul V "Cetățenia" (cuprinzând referiri la dreptul de vot, buna administrare, protecție diplomatică și consulară, dreptul de petiționare, accesul la Mediatorul European ș.a.), Capitolul VI "Justiția" (dreptul la un recurs efectiv, prezumția de nevinovăție, legalitatea și proporționalitatea delictelor și pedepselor) și, în sfârșit, Capitolul VII "Dispoziții generale" (incluzând prevederi legate de câmpul de aplicare a Cartei, întinderea drepturilor garantate, nivelul protecției și interdicția abuzului de drept).

c) Din punctul de vedere al **sferei subiecților**, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene **nu face nici o deosebire între cetățeni și străini**, întrunind pentru prima dată, în cadrul unui document unic, drepturile tuturor persoanelor care se găsesc în mod legal pe teritoriul Uniunii Europene. De aceea, cele mai multe dintre textele ce definesc drepturile fundamentale încep cu sintagma "orice persoană", fapt ce demonstrează caracterul deosebit de larg al nivelului de protecție a subiecților.

Cu toate acestea, se constată și unele diferențieri. Așa de pildă art.15, care se referă la libertatea profesională și dreptul de a munci, face distincție între dreptul de a munci și de a exercita o profesie liber aleasă sau acceptată (alin.1) și dreptul "oricărui cetățean sau cetățene" al Uniunii care are libertatea de a căuta un serviciu, de a lucra, de a se stabili sau de a furniza servicii "în orice stat membru".

O prevedere importantă poate fi întâlnită și în alin.3 al aceluiași articol, care dispune că "resortisanții statelor părți, care sunt autorizați să muncească pe teritoriul statelor membre, au dreptul la condiții de muncă echivalente cu acelea de care beneficiază cetățenii sau cetățenele Uniunii".

În ce privește proprietatea, art.17 cuprinde, de asemenea, o prevedere foarte amplă, potrivit căreia "orice persoană" dispune de acest drept pe teritoriul Uniunii Europene.

Dreptul de azil este garantat potrivit prevederilor art.18, dar numai în respectul prevederilor convențiilor de la Geneva din 28 iulie 1951 și Protocolului din 31 ianuarie 1967, ceea ce restrânge conferirea acestui drept numai la persoanele

persecutate **politic**, neacceptându-se formularea inclusă în alte documente internaționale precum Convenția O.U.A. sau Carta de la Cartagena, care au extins dreptul de azil la persoanele care din motive economice sau **tulburări sociale** au fost obligate să-și părăsească țările de origine⁶⁰.

d) Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene cuprinde și numeroase dezvoltări în ceea ce privește formulările, în raport cu documentele fundamentale ce au stat la baza elaborării ei (Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactele Drepturilor Omului, Convenția Europeană din 1950). Astfel, menționăm numai cu titlu de exemplu prevederea cuprinsă în art.2 pct.2, potrivit căreia "nimeni nu poate fi condamnat la pedeapsa cu moartea și nici executat".

Articolul 3, care privește "dreptul la integritatea persoanei", instituie - printre altele - o serie de reguli ce trebuie urmate în materie de medicină și biologie. Astfel, se interzice practica de a face din corpul uman sau din părți ale sale o sursă de profit, iar ultima parte a articolului interzice clonarea ființelor umane.

Articolul 21 menționează, în afară de criteriile de discriminare bine cunoscute care sunt interzise (rasă, sex, culoare etc.), "convingerile", "opiniile politice sau orice alte opinii", "caracteristicile genetice", "apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală".

Articolul 23, în partea sa finală, prevede că principiul egalității între bărbat și femeie nu împiedică menținerea sau adoptarea unor măsuri care ar prevede avantaje specifice în favoarea sexului mai puțin reprezentat.

Curmând o bine cunoscută controversă, articolul 24 pct.3, care se referă la drepturile copilului, dispune că orice copil are dreptul să întrețină, cu regularitate, relații personale și contacte directe cu ambii săi părinți, "afară de cazul când aceasta este contrară interesului său".

Se poate remarca, totodată, întregul șir de prevederi înscrise în capitolul IV, intitulat "Solidaritatea", care crează importante garanții ale dreptului la muncă. În felul acesta, Carta aduce dezvoltări prevederilor pe care le înscriu Carta Social Europeană din 1961, adoptată la Torino, și Carta Socială Europeană revizuită, din 1996, adoptată la Strasbourg, care permit statelor să se angajeze numai cu privire la unele dintre prevederile acestor documente și nu cu toate documentele ca atare, în integralitatea lor. De altfel, Consiliul European a aprobat la Nisa și Agenda Socială Europeană, în concordanță cu concluziile Consiliului European de la Lisabona, Agendă care definește prioritățile sociale pentru următorii cinci ani, precum și principalele obiective strategice în acest domeniu.

Demne de semnalat sunt și prevederile art.41 pct.3, potrivit căruia "orice persoană" are dreptul la reparații din partea Comunității pentru pagubele cauzate

60 Victor Duculescu, Elemente de drept constituțional comparat referitoare la drepturile omului, azil și refugiați, în volumul "Concepte de drept internațional", coordonator: Vasile Popa, Editura Presa Universitară Română, Timișoara, 2000, pag.69.

de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor, în conformitate cu principiile generale comune și dreptul statelor membre.

e) Carta cuprinde importante elemente de supra-naționalitate, în special în legătură cu dreptul de cetățenie europeană și consecințele sale. Astfel, în spiritul prevederilor Tratatului Uniunii Europene modificat la Amsterdam, se recunoaște dreptul de vot oricărui cetățean al Uniunii Europene și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, în oricare stat membru al Uniunii Europene, "în aceleași condiții ca și resortisanții aceluși stat". Se recunoaște, de asemenea, dreptul de vot al cetățenilor Uniunii Europene în cadrul alegerilor municipale în țările în care locuiesc, în aceleași condiții ca și resortisanții statelor respective.

Toți cetățenii Uniunii Europene au dreptul să se adreseze Mediatorului European, să circule liber în spațiul european, să aibă acces la documente etc.

De menționat este și faptul că pentru anumite drepturi înscrise în Capitolul V, prevederile acestuia se referă nu numai la cetățenii propriu zis ai Uniunii, ci și la "orice persoană fizică sau morală care este rezident sau are sediul statutar într-o țară membră". Astfel, persoanele care nu au cetățenia Uniunii pot să se adreseze Mediatorului Uniunii sau să-și exercite dreptul de petiționare.

Observăm că din coroborarea prevederilor Cartei cu cele ale Tratatului de la Amsterdam se desprind importante elemente de supranaționalitate, cum ar fi instituirea cetățeniei europene și dreptul de a alege și de a fi ales în alegerile pentru Parlamentul European și pentru alegerile municipale. Cetățenii Uniunii Europene rezidenți pe teritoriul statelor europene nu pot însă alege deputați și senatori pentru Parlamentele naționale și nici să fie ei înșiși aleși în asemenea forumuri, deoarece se consideră că asemenea instituții trebuie să constituie expresii ale suveranității naționale a statelor membre ca atare.

f) Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede în mod expres că dispozițiile sale se adresează **instituțiilor și organelor Uniunii**, "cu respectarea principiului subsidiarității"⁶¹, iar statelor membre "numai când pun în aplicare dreptul Uniunii". Aceleași prevederi, referindu-se la statele suverane, dispun că "ele respectă drepturile, observă principiile și promovează aplicarea acestora în conformitate cu competențele lor respective". Nedorind să dea impresia că prin acest document s-ar produce o extindere a competențelor comunitare, Carta prevede în Capitolul VII pct.2 că ea "nu creează nici o competență sau vreo sarcină

61 Potrivit principiului subsidiarității, Uniunea Europeană nu intervine în domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, decât în măsura în care obiectivele avute în vedere nu pot fi realizate în mod corespunzător de către statele membre, acestea putând fi mai bine îndeplinite la nivel comunitar. A se vedea, pentru o analiză a conținutului principiului subsidiarității: Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 5-^e édition, Paris, Ed.Montchrestien, 1995, pag.127; Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, Editura Nora, București, 1994, pag.135; Ion P.Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituțional comunitar european*, ed.III-a, București, 1997, Editura ACTAMI, pag.203.

nouă pentru Comunitate și pentru Uniune și nici nu modifică competențele și sarcinile definite prin tratate".

Sunt de remarcat și prevederile articolului 53, care se ocupă de "nivelul protecției", în conformitate cu care nici o dispoziție a Cartei nu trebuie să fie interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în câmpul lor de aplicare, respectiv prin dreptul Uniunii, dreptului internațional și convențiilor internaționale la care sunt părți Comunitatea sau statele membre, și în special Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și constituțiilor statelor membre.

Aceste diferențieri și nuanțări pe care le cuprinde Carta Europeană în ultima sa parte reflectă dorința de a "tempera" un entuziasm excesiv cu privire la efectele Cartei, fără a diminua valoarea orientărilor de principiu pe care aceasta le cuprinde.

Încercând să sintetizăm acest prim aspect, am putea spune că prin acest important document au fost recunoscute, reafirmate și dezvoltate norme juridice fundamentale privind drepturile omului, evitându-se însă a se merge prea departe în subsumarea celorlalte prevederi normative internaționale (și nici a competențelor statelor) față de acest nou document internațional.

Carta drepturilor fundamentale de la Nisa a constituit rezultatul unui amplu proces de elaborare care s-a desfășurat în mai multe etape. Inițial, Consiliile Europene de la Colonia (1999) și Tampere (1999) au dat mandat unui grup de lucru, care s-a constituit într-o Convenție în decembrie 1999, cu scopul elaborării unui document cuprinzător privind drepturile fundamentale în cadrul Uniunii Europene.

Convenția s-a compus din juriști, 15 desemnați de șefii de state și de guverne, 16 de Parlamentul European, 39 de parlamentele naționale și unul de Comisia Europeană, președintele Convenției fiind desemnat Guy Braibant. Textul Cartei cuprinzând 54 articole și un scurt preambul, a fost grupat în șase mari capitole care poartă respectiv denumirile de demnitate, libertate, egalitate, solidaritate, cetățenie și justiție.

De remarcat este faptul că până la adoptarea Tratatului Constituțional European, Carta nu dispunea de o forță juridică obligatorie, iar aplicabilitatea sa se rezuma numai la instituțiile și organele Uniunii, în respectul principiului subsidiarității. Așa dar, prevederile sale nu se impun statelor decât atunci când acestea aplică în practică dreptul comunitar.

O serie de observatori au remarcat însă faptul că dispozițiile Cartei reprezintă în anumite domenii un pas înapoi față de alte texte, precum Declarația drepturilor omului și cetățeanului (1789), Declarația universală a drepturilor omului (1948) sau Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966).

Pe parcursul elaborării acestui document – și chiar după adoptarea sa – au fost formulate și o serie de critici de către autorii de specialitate. Astfel, de pildă, au fost criticate prevederile destul de evazive în legătură cu dreptul de a munci (ceea ce nu este același lucru cu dreptul la muncă). Dreptul la grevă a fost introdus numai după ce într-o primă perioadă a elaborării documentului fusese scos la solicitarea patronatului britanic. În final el a fost introdus în art.28, cu recunoașterea concomitentă a dreptului patronilor de a închide întreprinderile (lock-out). Egalitatea între bărbați și femei a fost recunoscută prin art.23, dar într-o primă fază a elaborării documentului dispărușeră prevederile speciale care stabileau o anumită protecție a femeilor în ce privește muncile grele și cele efectuate pe timp de noapte.

În ce privește dreptul la securitate socială, la pensie și la locuință, o explicație oficială care însoțește acest text precizează că serviciile de securitate socială și serviciile sociale menționate în acest text „trebuie să fie create atunci când nu există”.

Carta nu asigură nici o garanție salariaților în ce privește protecția socială, deoarece ea nu fixează un nivel minimal de protecție, recunoscând inegalitatea nivelelor de protecție a salariaților de la un stat european la altul.

Principiul potrivit căruia la aceleași munci trebuie să corespundă și o egalitate a salariilor, formulate în primele variante ale Cartei, a dispărut în versiunea definitivă ș.a.⁶².

2.4.3. *Cetățenia europeană*

Conceptul de cetățenie europeană este strâns corelat cu acela al drepturilor fundamentale, deoarece cetățenia Uniunii completează cetățenia națională și permite cetățenilor Uniunii de a dispune de noi drepturi specifice la dimensiunea transnațională a Uniunii Europene, asigurând totodată o mai bogată paletă de modalități de realizare a drepturilor.

Cetățenia europeană se bazează pe o serie de principii comune statelor membre precum libertatea, democrația, respectul drepturilor omului și libertăților fundamentale într-un stat de drept.

Pe linia drepturilor fundamentale sunt menționate prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948), ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului (1950), ale Cartei Sociale Europene (1961, revizuită în 1996), precum și ale Cartei comunitare a drepturilor sociale fundamentale ale muncitorilor (1989). În lucrările de specialitate s-a insistat în special asupra faptului că prin cetățenia europeană se asigură dreptul de a circula, de a locui, de a se instala, de a

⁶² Pentru opinii critice la adresa Cartei a se vedea: Laura Desmaris, *Vers une Charte des droits fondamentaux ignorée des citoyens européens?*, în „Transversal Science Culture” nr.64, juillet-août 2000, <http://www.globnet.org>; *Charte des droits fondamentaux. Etat des lieux après Nice: l'occasion manquée?*, <http://docsite.cgt.fr>; a se vedea și cite-urile <http://contre.la.charte.free.fr> și <http://www.cfdtfinances73.ouvaton.org>

munci, de a studia în celelalte state membre ale Uniunii Europene, de a vota și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European și în alegerile municipale din statele membre în care locuiesc, dreptul de a beneficia de o protecție consulară dacă țara sa nu este reprezentată printr-o ambasadă sau consulat într-un anumit stat, caz în care protecția se asigură de oricare alt stat membru al Uniunii Europene, dreptul de a adresa petiții Parlamentului European sau de a sesiza Mediatorul European, precum și dreptul de a nu fi discriminat datorită naționalității.

Tratatul de la Amsterdam precizează că orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau morală având sediul într-un stat membru beneficiază de dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului Uniunii Europene și ale Comisiei europene, în limita rațiunilor de interes public sau privat.

O problemă deosebită pe care au subliniat-o autorii de specialitate este însă aceea a creării unui spațiu politic european, a unei culturi politice europene, care să permită generalizarea respectului față de instituțiile democratice și o politică activă de sprijinire a instituțiilor comunitare. Autoarea franceză Elvire Fabry, într-o lucrare de referință intitulată „*Qui a peur de la citoyenneté européenne*”, publicată în anul 2005, analizează evoluția conceptului de cetățenie, precizând pe linia tratatelor în vigoare că aceasta reprezintă o cetățenie complementară, iar nu o cetățenie substitutivă.

Analizând problema dificilă dacă este posibil a se edifica o democrație europeană fără a avea un „popor european”, autoarea remarcă progresele făcute în această direcție, dar precizează că „dimensiunea politică a cetățeniei europene nu este decât embrionară și instituțiile care permit o participare a cetățenilor la sfera politică comunitară lipsesc. O sferă publică europeană distinctă de aceea a statelor membre este, de altfel, practic inexistentă”⁶³. Elvire Fabry observă totuși că o anumită putere de control al cetățenilor asupra instituțiilor comunitare se exercită prin reprezentanții acestora în Parlamentul European, dar și prin intermediul parlamentelor naționale, care garantează respectul principiului subsidiarității.

Tratatul de Reformă prevede o serie de forme de manifestare a cetățenilor la viața publică comunitară ca, de pildă, inițiativa legislativă populară provenind de la un milion de semnături „dintr-un număr semnificativ de state membre”. În opinia lui Elvire Fabry, „legăturile de solidaritate, de cooperare și interdependență create între diferitele state membre în multiple domenii fac din Uniunea Europeană, de pe acum, ceva mult mai mult decât un simplu ansamblu economic și ele nu pot fi rupte cu ușurință. Ele se întemeiază pe o realitate socială: europenii”.

Pe de altă parte, instituțiile și actorii politici naționali rămân suspicioși față de o formă mai puternică de integrare politică, care să pună în cauză propria lor funcțiune.

63 Elvire Fabry, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, préface de Pierre Hassner, Presses Universitaires de France, Paris, 2005, pag.294.

În opinia autoarei, multiplicarea nivelelor de deliberare face ca cetățenia europeană să reprezinte „o formă de cetățenie cu geometrie variabilă, care autoriză participarea cetățeanului la elaborarea unei voințe colective europene la diferite nivele și în momente diferite”⁶⁴.

Potrivit punctelor de vedere exprimate în literatura de specialitate, "aparitia noțiunii de cetățenie a Uniunii în Tratatul CE marchează în modul cel mai clar ideea depășirii de către Comunitate a limitelor domeniilor economic și social... Noțiune dinamică, cetățenia Uniunii este chemată să evolueze pe măsură ce va progresa Uniunea.

În afară de libertatea de circulație și de ședere în spațiul comunitar, independent de exercitarea unei activități economice, cetățenia europeană comportă de pe acum un anumit număr de drepturi civile noi”⁶⁵.

S-a mai subliniat totodată, de către un alt autor, următoarea idee: "cetățenia Uniunii apare...ca o calitate complementară a cărei deținere aduce cu ea exercitarea unor anumite drepturi garantate de către tratate, drepturi a căror caracteristică nu este, în ultimul rând, absența discriminării între resortistanții diferitelor state membre...”⁶⁶.

Prevederile juridice cu privire la cetățenia Uniunii au fost înscrise în Tratatul instituind Comunitățile Europene ca urmare a modificărilor pe care acest tratat le-a cunoscut prin adoptarea Tratatului de la Maastricht.

Problemelor ce privesc cetățenia Uniunii le sunt consacrate Partea a II-a a dispozițiilor Tratatului instituțional (art.17-22). Potrivit acestor prevederi, exprimate cu deosebită claritate (art.17) este cetățean al Uniunii orice persoană care are naționalitatea unui stat membru. Totodată, se specifică ideea - deosebit de importantă - potrivit căreia "cetățenia Uniunii completează cetățenia națională și nu o înlocuiește".

În ce privește consecințele și implicațiile juridice ale cetățeniei europene, art.18 aduce precizarea că "orice cetățean al Uniunii are dreptul de a circula și de a locui liber pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile luate pentru aplicarea sa".

De asemenea, în articolul următor (art.19) se mai precizează două idei importante:

Prima se referă la faptul că orice cetățean al Uniunii rezident într-un stat membru, fără să fie resortisant al statului respectiv, are dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor locale din statul respectiv, în aceleași condiții ca reșortisanții acestui stat. Acest drept urmează să fie exercitat sub rezerva modalităților stabilite de către Consiliu, statuând în unanimitate pe baza propunerii

64 *Ibidem*, pag.367.

65 Guy Issac, Marc Blanqué, *op.cit.*, pag.13.

66 Jean-Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne ?*, Ed.Dalloz, Paris, 2001, pag.93.

Comisiei și după consultarea Parlamentului European. Există și posibilitatea acceptării unor dispoziții derogatorii, dar numai atunci când problemele specifice ale unui stat membru le justifică.

A doua este aceea că orice cetățean al Uniunii rezide într-un stat membru fără să fie un resortisant al statului respectiv are dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, în aceleași condiții ca resortisanții acestui stat. Ca și în situația avută în vedere mai sus, acest drept urmează să fie exercitat sub rezerva modalităților stabilite de către Consiliu, statuând în unanimitate pe baza propunerii Comisiei și după consultarea Parlamentului European. Și aci pot exista dispoziții derogatorii, dar numai atunci când problemele specifice ale unui stat membru le justifică.

O importantă prevedere este înscrisă și în art.20, care înscrie dreptul de protecție diplomatică al cetățenilor unui stat membru al Uniunii pe teritoriul unei țări în care statul în cauză nu dispune de reprezentare "în aceleași condiții ca resortisanții statului respectiv".

De remarcat este faptul că orice cetățean al Uniunii are și dreptul de petiționare către Parlamentul European, ca și dreptul de a se adresa Mediatorului, instituit în conformitate cu dispozițiile Tratatului. Pe de altă parte, orice cetățean al Uniunii poate să se adreseze în scris organelor sau instituțiilor comunitare, folosind una dintre limbile specificate, urmând să primească răspunsul redactat în aceeași limbă.

Drepturile și îndatoririle cetățenilor europeni sunt amplu precizate în Carta de la Nisa, la care am făcut referire în cadrul punctului precedent. Este de menționat, totuși, o idee importantă, și anume aceea privind caracterul evolutiv al conținutului cetățeniei Uniunii Europene, idee care se regăsește în prevederea că drepturile înscrise în Tratat pot fi completate de către Consiliu, statuând în unanimitate, la propunerea Comisiei, și după consultarea Parlamentului European.

Hotărârile Consiliului urmează să fie aprobate în continuare de către statele membre, potrivit procedurilor lor constituționale respective.

2.4.4. Consiliul Europei și ideea statului de drept

Consiliul Europei este o organizație internațională cu caracter interstatal, care a fost creată la 5 mai 1949.

În preambulul Statutului Consiliului Europei se prevede că în concepția statelor membre "edificarea păcii bazată pe justiție și cooperare internațională este de interes vital pentru păstrarea societății umane și civilizației". De aceea, statele fondatoare ale acestei organizații își reafirmă "atașamentul lor pentru valorile spirituale și morale care sunt moștenirea comună a popoarelor lor și sursa reală a libertății individuale, libertății politice și a statului de drept, principii care formează baza oricărei democrații autentice".

Scopul Consiliului Europei, așa cum este definit de Statut, este "de a realiza o mai mare unitate între membrii săi în scopul salvagădării și realizării

idealurilor și principiilor, care sunt moștenirea lor comună și a facilitării progresului lor economic și social".

În decursul existenței sale, Consiliul Europei a desfășurat o activitate prodigioasă, în special pe linia adoptării unor documente deosebit de importante. Astfel, au fost adoptate peste 250 de **convenții și tratate europene**, printre care și Convenția Europeană asupra drepturilor omului, din 1950

2.4.4.1 *Convenția europeană a drepturilor omului și mecanismele de protecție a drepturilor și libertăților.*

Ideile generoase cuprinse în Statutul Consiliului Europei, care au călăuzit această prestigioasă organizație de la constituirea sa, și-au găsit concretizarea și materializarea în **Convenția Europeană pentru protecția drepturilor omului**, adoptată în 1950, care a fost ulterior completată cu mai multe protocoale anexă.

Trebuie observat însă că în comparație cu sistemul de protecție a drepturilor omului existent în cadrul Organizației Națiunilor Unite, mecanismul european oferă imaginea unui sistem mult mai integrat, cu posibilități sporite pentru repararea încălcărilor drepturilor omului în cazurile în care ele au fost nesocotite. Dacă sistemul O.N.U. se întemeiază în general pe ideea relațiilor de la stat la stat, fiind foarte prudent în recunoașterea posibilității pentru statele care doresc ori pentru indivizii prejudiciați, de a pune în discuție modul în care o serie de drepturi ale omului se realizează în practică, sistemul european merge mai departe, stabilind o serie de proceduri prin care statele pot fi chemate și obligate a da explicații, iar în final să execute anumite hotărâri prin care s-ar stabili anumite încălcări ale drepturilor omului în detrimentul propriilor cetățeni. În asemenea situații ele pot fi obligate la despăgubiri și la adoptarea unor măsuri de restabilire a drepturilor persoanelor cărora li s-au încălcat drepturi fundamentale.

Protocolul nr.11, la această convenție, semnat de reprezentanții celor 32 de state membre (pe atunci) la Strasbourg la 10 mai 1994, a instituit o **Curte europeană unică a drepturilor omului**. După intrarea în vigoare a acestui protocol, toate cazurile de încălcare a drepturilor individuale au fost semnalate direct Curții nou create, având competența să se pronunțe în tot ceea ce ține de drepturile individului, precum și în toate litigiile interstatuale. Curtea este alcătuită dintr-un număr de judecători egal cu acela al statelor membre (în prezent 46).

Protocolul nr.14 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, adoptat la 13 mai 2004, a adus importante modificări procesuale prin care a fost accelerată procedura de judecată și operativitatea în soluționarea cauzelor supuse Curții.

Cele mai importante modificări pe care le cuprinde Protocolul nr.14 sunt: introducerea instituției judecătorului unic pentru solicitările care sunt evident inadmisibile; extinderea competenței Comitetului de trei judecători (în locul Camerei de șapte judecători) pentru plângerile admisibile ordinare; examinarea concomitentă a admisibilității și a fondului cauzelor; introducerea criteriului „prejudiciului important” (pentru partea vătămată), ca un nou criteriu de

admisibilitate; durata mandatului judecătorilor, care este de nouă ani, dar ei nu mai sunt reeligibili.

De menționat, în același timp, faptul că Protocolul nr.14 prevede în mod expres posibilitatea Uniunii Europene de a adera la sistemul de la Strasburg. În acest fel se pune capăt unei lungi perioade de discuții și ezitări în legătură cu natura controlului efectuat de CEDO și compatibilitatea sa cu dreptul comunitar⁶⁷.

Sistemul inițial, consacrat prin Convenția din 1950, crease trei instituții chemate să asigure aplicarea prevederilor sale : Comisia Europeană a Drepturilor Omului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Comitetul Ministerial al Consiliului Europei, acesta din urmă fiind alcătuit din miniștrii afacerilor externe ai statelor membre sau reprezentanții lor.

Potrivit Convenției, puteau fi introduse plângeri împotriva statelor contractante de către alte state contractante, dar și de către persoane fizice, grupuri de persoane sau organizații neguvernamentale. Recunoașterea dreptului de recurs individual era totuși facultativă, acest drept neputând fi invocat decât împotriva statelor care l-ar fi recunoscut, situație care a fost menținută până la intrarea în vigoare a Protocolului nr.11, când recunoașterea acestui drept a devenit obligatorie.

Procedura era complexă și de durată, deoarece implica o primă examinare a cauzei de către Comisia Europeană a Drepturilor Omului, apoi de către Consiliul de Miniștri care, după caz, soluționa plângerea sau o transmitea Curții Europene a Drepturilor Omului spre a fi judecată.

Convenția prevedea două categorii de sesizări: etatice și individuale. Sesizările din prima categorie au fost totuși foarte rare. Astfel, se pot cita plângerile Irlandei împotriva Marii Britanii cu privire la măsurile de securitate din Irlanda de Nord și cele ale Ciprului împotriva Turciei, cu privire la situația din Nordul insulei Cipru, ocupată de trupele turcești.

În prezent, pentru examinarea tuturor cauzelor aduse în fața sa, Curtea își desfășoară activitatea în patru secțiuni, în Comitete de trei judecători, în Camere de șapte judecători și într-o "Mare Cameră" de șaptesprezece judecători.

Plângerile considerate neîntemeiate pot fi clasate irevocabil prin decizia unanimă a trei judecători. Pentru cauzele prezentând o importanță deosebită, competența revine "Marii Camere". Potrivit art.30 din Convenție modificat, "În cazul în care cauza adusă în fața unei Camere ridică o problemă gravă privitoare la interpretarea Convenției sau a Protocoalelor sale, sau dacă soluționarea unei probleme poate conduce la o contradicție cu o hotărâre pronunțată anterior de Curte, Camera poate, atât timp cât nu a pronunțat hotărârea sa, să se desesizeze în

67 A se vedea: <http://www.echr.coe.int/echr>; a se vedea și Alina Elena Chiriță, **Drepturile omului - o problemă mereu actuală**, în „Caiete de Drept Internațional” nr.11/2006; Nicolae Purdă, Nicoleta Diaconu, **Protecția juridică a drepturilor omului**, Editura Universul Juridic, 2007, pag.54.

favoarea Marii Camere, în afara cazului în care una dintre părți se opune la aceasta".

În competența "Marii Camere" intră, de asemenea, în mod obligatoriu, toate plângerile interstatuale. Comitetul de Miniștri pierde rolul de organ de decizie al Convenției în ce privește plângerile individuale și cele interstatuale, dar își menține atribuția de organ de supraveghere a executării hotărârilor definitive ale Curții.

Noua Curte Europeană a Drepturilor Omului a început să funcționeze la 1 noiembrie 1998, data intrării în vigoare a Protocolului nr.11. La 31 octombrie 1998 fosta Curte și-a încetat existența, însă Comisia a continuat timp de un an, până la 31 octombrie 1999, să examineze sesizările pe care ea le-a declarat admisibile înaintea datei intrării în vigoare a Protocolului nr.11.

Consiliul de Miniștri a păstrat numai prerogativa de a urmări și verifica modul în care statele au luat măsurile necesare pentru a îndeplini obligațiile, ce decurg din hotărârile Curții, care sunt obligatorii pentru ele.

Curtea desfășoară o activitate foarte bogată. Ea primește zilnic circa 136 de telefoane internaționale și 757 de scrisori. Numai în anul 2005 Curtea a pronunțat 958 de hotărâri definitive și a soluționat 27.600 plângeri declarate inadmisibile sau radiate de pe rol pentru alt motiv. 14300 plângeri au fost închise pe cale administrativă (de pildă, necontinuarea procedurii cu Curtea)⁶⁸.

2.4.4.2. Analiza practicii Comisiei Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

În decursul aplicării prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului de către organele abilitate să emită rapoarte sau să pronunțe decizii s-a cristalizat o anumită practică, ce aduce importante elemente de noutate în ceea ce privește interpretarea prevederilor cuprinse în instrumentele europene de protecție a drepturilor omului⁶⁹. Vom căuta, de aceea, în cele ce urmează, să înfățișăm numai unele dintre spețele mai relevante în ceea ce privește ideea europeană de justiție și modul în care aceasta este înfăptuită.

- În afacerile Stogmuller (1969), Neumeister (1964), Matznetter (1964) împotriva Austriei, și Wemhoff (1964) împotriva Germaniei, Curtea Europeană a constatat că a fost încălcată acea prevedere a Convenției Europene care dispune că orice persoană trebuie să fie judecată într-un interval rezonabil de timp.

⁶⁸ [http://www.echr.coe.int/ilingual Documents/infodoc.stats\(2007\).bil.htm](http://www.echr.coe.int/ilingual/Documents/infodoc.stats(2007).bil.htm)

⁶⁹ Pentru o amplă analiză a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, a se vedea: Vincent Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1997; Victor Ducelescu, *Protecția juridică a drepturilor omului - mijloace interne și internaționale*, ediție nouă, revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 1999, 479 pag.; Marin Voicu, *Protecția Europeană a drepturilor omului*, Editura "Lumina Lex", București, 2001, 759 pag.; Nicolae Purdă, Nicoleta Diaconu, *Protecția juridică a drepturilor omului*, Editura Univers Juridic, București, 2007, 290 pag.

Menționăm că în spețele respective durata detenției preventive fusese de 24 luni pentru Stogmuller, de 26 de luni pentru Neumeister, de 26 de luni pentru Matznetter și de trei ani și cinci luni pentru Wemhoff. Este de menționat că, urmare acestor cauze, Germania și-a modificat în 1964 Codul de procedură penală și Legea asupra organizării judiciare, stabilind că detenția preventivă nu poate să depășească șase luni decât în circumstanțe excepționale. În Austria, o nouă lege din august 1971 a dispus și ea că detenția preventivă, afară de cazuri speciale, trebuie să se limiteze la șase luni.

- În afacerea **Anthony M. Tyrer contra Marii Britanii** (1972), petiționarul, în vârstă de 18 ani, s-a plâns Comisiei Europene pentru faptul că a fost biciuit ca urmare a unei măsuri punitive decisă în 1972 de Tribunalul pentru tineri din Castletown (insula Man). Prin hotărârea sa din 25 aprilie 1978, Curtea Europeană a confirmat avizul Comisiei, potrivit căruia în speță s-ar fi produs o încălcare a art.3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care prevede că nimeni nu poate fi supus torturii și nici la pedepse sau tratamente inumane sau degradante.

- Afacerea **Grace Campbell contra Marii Britanii** (1976). Doamna Grace Campbell avea un copil de 9 ani care frecventa o școală publică în care pedepsele corporale erau autorizate. Autoritățile școlare au refuzat să-i dea asigurări că această pedeapsă nu va fi aplicată vreodată fiului său. O altă plângere, adresată de doamna Cosans împotriva Marii Britanii (1976), avea un obiect asemănător: fiul doamnei Cosans, în vârstă de 15 ani, a fost exclus temporar, în septembrie 1976, din școala pe care o frecventa, deoarece refuzase să se supună unei pedepse corporale după ce a recunoscut că escaladase zidul școlii pentru a se reîntoarce la școală pe drumul cel mai scurt. În aceste spețe Curtea a refuzat să aplice prevederile art.3 din Convenție referitoare la interdicția torturii, dar a reținut în schimb încălcarea prevederilor celei de a doua părți a art.2 din primul Protocol adițional al Convenției, care dispune că "Statul, în exercițiul funcțiilor pe care și le va asuma în domeniul educației și al învățământului, va respecta dreptul părinților de a asigura această educație și acest învățământ, în conformitate cu convingerile lor religioase și filosofice". Curtea i-a acordat doamnei Campbell plata unei părți din cheltuielile de procedură (940 de lire), iar doamnei Cosans 8.846 de lire, reprezentând prejudiciul moral pe care l-a suferit pentru fiul său, care a fost împiedicat să-și termine clasa, din această sumă fiind reținuți 2.300 franci francezi cu titlu de asistență judiciară.

- Afacerea **Jeffrey Dudgeon contra Marii Britanii** (1976). Petiționarul, cetățean britanic rezident în Irlanda de Nord, considera că legislația în vigoare în Irlanda de Nord care interzicea raporturile homosexuale între adulți chiar cu consimțământul acestora, aducea o încălcare a dreptului la respectul vieții particulare. Pe de altă parte, el se plânga că, fiind homosexual, a fost supus unor discriminări cărora nu le sunt supuși homosexualii în alte părți ale Marii Britanii, unde se aplică legea din 1967 cu privire la delictelor sexuale și unde actele de

homosexualitate practicate în particular între bărbați în vârstă de peste 21 de ani nu constituie delict. Comisia a declarat plângerea admisibilă, la 6 iulie 1979, după o dezbatere contradictorie în prezența părților și a transmis cauza Curții Europene a Drepturilor Omului. În hotărârea sa, Curtea a admis că există anumite diferențieri în ce privește Marea Britanie și Irlanda de Nord cu privire la tratamentul homosexualilor. Cu toate acestea, a constatat că în ultimii ani autoritățile din Irlanda de Nord au evitat să angajeze urmăriri contra actelor de homosexualitate comise de persoane în vârstă de peste 21 de ani. Curtea a apreciat că în speța respectivă s-a produs o încălcare a art.8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului care se referă la respectul vieții particulare, dar nu a considerat că ar mai fi cazul să se refere și la prevederile art.14, care înscrie ideea nediscriminării. Curtea a refuzat cererea de despăgubire formulată de Jeffrey Dudgeon, estimând că hotărârea pe care a pronunțat-o constituie o despăgubire suficientă, dar a obligat Marea Britanie să-i plătească cheltuieli de judecată în valoare de 3.315 lire.

- În plângerile introduse de **Giacinto Colozza** (1980) și **Pedro Rubinar** (1981), Comisia Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea prevederilor cu privire la dreptul oricărei persoane de a i se examina cauza în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege. În speță, Giacinto Colozza, cetățean italian urmărit pentru excrocherie de către Parchetul din Roma, făcuse obiectul unui decret prin care era declarat dispărut (*irreperibile*) și apoi a unui mandat de arestare care nu putuse fi executat. Declarat *contumac* (*latitante*), el fusese trimis în judecată în fața Tribunalului din Roma și condamnat în contumacie, în decembrie 1976, la șase ani de închisoare. Potrivit dispozițiilor legale, pe parcursul întregului proces toate notificările - fiind declarat dispărut - fuseseră făcute la grefa tribunalului. În septembrie 1977, Giacinto Colozza a fost arestat, dar el a contestat întreaga procedură care fusese efectuată pe timpul cât a fost declarat dispărut.

- Afacerea **Dr.Sigurt Barthold** contra **R.F.G.** (1979). Petiționarul - medic veterinar - declarase într-un interviu acordat publicației "Hamburger Abendblatt" că în clinica sa veterinară el asigură - în afara serviciilor de zi - și un serviciu de noapte, propunând totodată ca în Hamburg să se introducă un serviciu veterinar de noapte, cu participarea veterinarilor particulari din oraș. Articolul era însoțit de fotografia sa, cu indicarea numelui său și al clinicii pe care o conducea. O asociație de luptă contra concurenței neloiale a angajat însă împotriva lui Barthold o acțiune judiciară, considerând că interviul pe care acesta l-a acordat reprezenta un act de concurență neloială, deoarece echivala cu un anunț publicitar interzis de regulile deontologiei. Curtea de Apel Hanseatică a admis acest din urmă argument și i-a atras atenția domnului Barthold să nu mai repete asemenea fapte, sub sancțiunea pedepsei amenzii sau închisorii. Petiționarul s-a adresat atunci Comisiei Europene, considerând că s-a adus atingere dreptului său de a-și exprima liber o părere. Comisia a adoptat, la 3 iulie 1983, un raport prin care constata că fuseseră nesocotite prevederile art.10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului care

garantează libertatea de expresie. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în hotărârea pronunțată în același sens la 25 martie 1985, a opinat că articolul publicat în "Hamburger Abendblatt" viza în esență absența din Hamburg a unui serviciu de noapte pentru cazuri de urgență, scopul fiind numai de a atrage atenția asupra acestei probleme. Curtea a reamintit că libertatea de expresie ocupă un loc proeminent în orice societate democratică. Referindu-se în hotărârea atacată numai la criteriul concurenței, Curtea de Apel Hanseatică a făcut apel la un criteriu rigid. "Un criteriu atât de rigid în maniera de a aborda problema publicității profesiilor liberale nu cadrează cu libertatea de expresie - a motivat Curtea. Aplicarea sa riscă să descurajeze membrii acestor profesii de a contribui la discuția publică a problemelor privind viața colectivității, de teamă ca o astfel de contribuție să aibă șansele de a fi considerată că ar produce un efect publicitar".

Este de menționat că într-o altă cauză mai recentă, judecată în 1994, Afacerea Casado Coca împotriva Spaniei (1993), Curtea a considerat o încălcare a art.10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului fapta unui avocat care s-a plâns împotriva unei sancțiuni disciplinare pe care i-a aplicat-o Consiliul Ordinului Avocaților din Barcelona, la 6 aprilie 1983, pentru că ar fi publicat în mai multe numere ale unui buletin de informații locale un anunț cu privire la un studiu al său.

- În afacerea Soering (1989), Curtea a constatat că hotărârea autorităților britanice de extrădare a acestuia către S.U.A., în cazul în care ar fi pusă în aplicare, ar încălca art.3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care interzice torturile și alte tratamente inumane sau degradante. Procesul în cauză era legat de o afacere criminală. Jens Soering, cetățean german, se găsea în S.U.A., în Statul Virginia, în martie 1985 când, împreună cu prietena sa Elizabeth Haysom, i-a asasinat pe părinții acesteia, William Reginald Haysom de 72 de ani și Nancy Astor Haysom, de 53 de ani, care se opuneau căsătoriei lor. În timpul respectiv, petiționarul și Elizabeth Haysom aveau vârsta de 18, respectiv 20 de ani, fiind studenți la Universitatea din Virginia. Ulterior comiterii crimei ei au dispărut, în octombrie 1985, dar în aprilie 1986 poliția i-a arestat în Anglia, pentru comiterea unor excrocherii în legătură cu niște cecuri. Anchetati de poliția britanică, cei doi au recunoscut în cele din urmă faptele, pretinzând însă că nu au avut intenția să-i ucidă pe soții Haysom. Guvernul S.U.A. a solicitat, la 11 august 1986, extrădarea lui Jens Soering și a lui Elizabeth Haysom, în virtutea Tratatului anglo-american de extrădare din 1972. Un procuror german l-a interogat pe Jens Soering la 30 decembrie 1986, prilej cu care petiționarul a reafirmat din nou că nu a avut intenția de a ucide. La 11 februarie 1987, Tribunalul de district din Bonn a lansat contra lui Soering un mandat de arestare, iar la 11 martie Guvernul german a solicitat, la rândul său, extrădarea acestuia în virtutea Tratatului din 1872 între cele două state. Elizabeth Haysom a fost extrădată în Statele Unite la 8 mai 1987 și, după ce a fost găsită vinovată de complicitate la asasinarea părinților săi, a fost condamnată la 90 de ani de închisoare (45 de ani pentru fiecare părinte asasinat). La 20 mai 1987,

Guvernul britanic a informat Germania că S.U.A. prezentaseră prima cerere de extrădare.

Curtea din Bow Street a organizat audieri în vederea procedurii de extrădare. Cu acest prilej, un medic psihiatru a arătat că Soering suferea de tulburări psihice. Opinia psihiatrului - dr. Henrietta Bullard - era că Soering poate fi considerat vinovat de crimă dar nu de asasinat (crimă cu premeditare). La 29 iunie 1987, Soering a solicitat o ordonanță de Habeas Corpus, care i-a fost refuzată. Întrucât Camera Lorzilor i-a refuzat recursul, Soering a cerut ministrului de interne să nu ordone remiterea sa către autoritățile americane. Ministrul a refuzat această cerere și a semnat o hotărâre cu privire la remiterea lui către autoritățile americane, dar Soering nu a fost efectiv remis. El a fost internat într-un spital penitenciar, unde și-a manifestat teama că dacă va fi remis autorităților americane va fi supus unor violențe fizice foarte mari, precum și unor violențe sexuale din partea altor deținuți aflați în "culoarul morții", unde sunt ținuti condamnații la execuție în statul Virginia.

Printr-o cerere adresată Curții Europene a Drepturilor Omului, Soering și-a reconfirmat acordul de a fi livrat Germaniei, dar nu S.U.A., din considerentele arătate.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a admis cererea, motivând că "nici un deținut condamnat la moarte nu ar putea evita scurgerea unui termen între pronunțarea și executarea pedepsei, nici puternicele tensiuni inerente regimului riguros de încarcerare necesar. Caracterul democratic al ordinii juridice virginiene în general și în special elementele pozitive ale procedurilor de judecată, de condamnare și de recurs în Virginia nu suscită nici o îndoială... Cu toate acestea, perioada foarte lungă care urmează să fie petrecută în «culoarul morții» în condiții astfel extreme, cu teama omniprezentă și crescândă a execuției pedepsei capitale și situația personală a solicitantului, în special vârsta și starea sa mentală în epoca infracțiunii, justifică temerea că o extrădare către Statele Unite l-ar expune pe cel interesat unui risc real de tratament depășind pragul art.3. Existența în speță a unui alt mijloc de a atinge scopul legitim al extrădării, fără a antrena atâtea suferințe de o intensitate și durată excepționale, reprezintă o considerație pertinentă suplimentară". În consecință, Curtea a admis existența unei violări a art.3 al Convenției Europene a Drepturilor Omului în cazul aplicării deciziei de extrădare, dar a decis, în schimb, că nu pot fi invocate prevederile art.6 paragraf 1 și 3 și art.13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În afacerea **Piermont împotriva Franței** (1995), Curtea a estimat că există o violare a art.10 din Convenția europeană a Drepturilor Omului, în cazul plângerii formulată de Dorothea Piermont. Doamna Dorothea Piermont, cetățeană germană și în același timp deputat european, a efectuat o călătorie în Polynesia franceză, între 24 februarie - 3 martie 1986. În momentul sosirii sale, ea a fost sfătuită să păstreze anumite rezerve față de problemele interne franceze. Cu toate acestea, ea a participat la 1 martie 1986 la o manifestație antinucleară și în

favoarea independenței Polynesiei. În momentul în care era pe punctul de a părăsi Polynesia franceză, i s-a notificat o hotărâre din 2 martie 1986 a Înalțului Comisar al Republicii Franceze în Polynesia prin care se decidea expulzarea sa și interdicția de a pătrunde din nou pe acest teritoriu. Continuându-și călătoria, ea a vizitat Noua Caledonie, la invitația cercurilor politice care se pronunțau pentru independență. La sosirea sa pe aeroportul din Nouméa, a fost condusă la Biroul poliției iar seara Înalțul Comisar al Republicii pentru Noua Caledonie a emis o hotărâre interzicând intrarea sa pe teritoriu. Tribunalele administrative din Nouméa și Papeete, prin hotărârile din 23 și 24 decembrie 1986, au admis recursul în anulare formulat de Dna Piermont împotriva celor două hotărâri. La 12 decembrie 1989, Consiliul de Stat - sesizat de Ministrul Departamentelor și Teritoriilor de peste Mare - a anulat aceste hotărâri. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că măsurile luate de cele două autorități au încălcat art.10 din Convenția europeană a drepturilor omului cu privire la libertatea de expresie, dar a estimat în schimb că nu s-a produs o atingere a dreptului de circulație prevăzut de art.2 din Protocolul nr.4. S-a decis ca statul francez să-i plătească Dnei Piermont 80.000 franci, această sumă incluzând și cheltuielile de judecată.

- În afacerea **Goodwin contra Marii Britanii**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin hotărârea sa din 27 martie 1996, a considerat că există o încălcare a art.10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În speță, dl. William Goodwin, ziarist la ziarul "The Engineer", a redactat un articol critic cu privire la societatea "Tetra" Ltd, pe baza unui apel telefonic confidențial. În articol se făceau o serie de aprecieri critice în legătură cu politica financiară a acestei societăți, atrăgându-se atenția asupra dificultăților financiare ale societății. Societatea "Tetra", pe care ziaristul a contactat-o spre a-i confirma sau infirma aceste afirmații, a solicitat și a obținut de la **High Court** o ordonanță provizorie prin care se interzicea publicarea articolului, iar ziaristul era obligat să predea conceptul articolului său, divulgând totodată identitatea sursei sale confidențiale. Întrucât ziaristul Goodwin a refuzat să se supună acestei ordonanțe, el a fost condamnat la o amendă de 5.000 de lire. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a estimat că decizia adoptată de High Court a adus atingere libertății de expresie prevăzută de art.10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. Curtea Europeană a mai apreciat că protejarea surselor jurnalistice este una din pietrele unghiulare ale libertății presei, așa cum aceasta rezultă din legile și codurile deontologice în vigoare într-un număr important de state părți la Convenție. Pe de altă parte, ea a considerat că ordonanța de divulgare nu a reprezentat un mijloc proporțional cu urmărirea unui scop legitim - acela de a garanta bonitatea și confidențialitatea operațiunilor comerciale.

- În afacerea **Lukanov împotriva Bulgariei**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin decizia sa din 20 martie 1997 a obligat statul bulgar la 40.000 franci francezi ca daune morale față de moștenitorii lui Lukanov și la 7.067 franci cheltuieli, pentru încălcarea art.5 alin.1 din Convenția Europeană a

Drepturilor Omului. În speță, dl. Lukanov, fost ministru, vice-prim-ministru și apoi prim-ministru al Bulgariei, căruia i s-a ridicat imunitatea parlamentară la 7 iulie 1992, fusese arestat la 9 iulie 1992 din ordinul procuraturii, pentru faptul că în perioada 1986-1990, în calitate de membru al Guvernului, participase la adoptarea unui anumit număr de hotărâri privind acordarea unei asistențe către Nicaragua, Cuba, Laos, Kampuchia, Afganistan, Angola, în valoare de 34.594.500 dolari americani și 27.072 leva convertibile. În timpul detenției sale, Lukanov a făcut mai multe cereri de eliberare care i-au fost respinse, dar la 29 decembrie 1992 Adunarea Națională a Bulgariei a revenit asupra hotărârii sale din 7 iulie 1992 privind ridicarea imunității parlamentare, iar a doua zi procuratura a ordonat punerea în libertate condiționată a deținutului. La 2 octombrie 1996 Lukanov a fost asasinat în apropierea domiciliului său cu focuri de armă. La 5 octombrie 1996, văduva sa Lilia Gerassimova-Lukanova, în numele său și al celor doi copii, au solicitat continuarea procedurii. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea art.5 alin.1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, specificând totodată că nici una dintre dispozițiile Codului penal care au fost invocate în cursul procesului nu indică fie expres, fie pe altă cale, că un membru al Guvernului ar putea să fie tras la răspundere penală pentru participarea sa la anumite decizii colegiale. În plus, din examinarea textelor Codului penal bulgar rezultă că printre elementele constitutive ale infracțiunii de deturnare de fonduri este și acela de a obține un anumit avantaj pentru sine sau pentru altul, iar în cazul funcționarilor statului, să abuzeze de puterile care le-au fost încredințate. Date fiind toate aceste considerente, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a estimat că perioada în care Lukanov a fost lipsit de libertate nu poate fi considerată o "detenție legală", care ar fi fost justificată numai în situația în care ar fi fost "rațiuni plauzibile pentru a bănuși că cel în cauză ar fi comis o infracțiune". În consecință, statul bulgar a fost obligat să achite Dnei Lukanova și copiilor săi 40.000 de franci francezi, precum și 13.456 dolari și 7.067 franci cheltuieli de procedură.

* *

*

Practica Curții Europene a Drepturilor Omului a fost confruntată în ultimii ani cu probleme noi, deosebit de interesante din punct de vedere juridic, care au permis Curții să exprime puncte de vedere competente și argumentate asupra unor probleme dintre cele mai controversate.

Așa, de pildă, în mai multe plângeri formulate împotriva Spaniei, De la Cierva Osorio de Moscoso, Fernandez de Cordoba, Roca y Fernandez Miranda et O'Neill Castrillo c/Espagne, Curtea a trebuit să decidă dacă transmisiunea titlurilor imobiliare este sau nu contrară Convenției Europene a Drepturilor Omului. Examinând problema sub mai multe unghiuri, Curtea a opinat în sensul posibilității transmiterii titlurilor imobiliare, care constituie un element complementar al

identificării unei persoane. În schimb, nu a acceptat ideea transmiterii unor valori patrimoniale inerente titlurilor nobiliare, care s-ar materializa prin anumite privilegii sau avantaje în viața socială și care ar condiționa ca anumite bunuri sau valori să fie păstrate în familie.

- Într-o decizie pronunțată la 23 noiembrie 2000, ca urmare a unei acțiuni introduse de fostul rege al Greciei, **Constantin**, sora sa prințesa Irene și mătușa sa prințesa Catherine, Curtea a constatat lipsa de fundament legal a trecerii în proprietatea statului a unor proprietăți ale fostului suveran, neacceptând ideea unei exproprieri pentru "cauză de utilitate publică".

- O problemă deosebit de interesantă s-a ridicat în fața Curții în afacerea **Cordova împotriva Italiei** (nr.40877/98). În cazul respectiv, solicitantul - care ocupa funcția de procuror - a anchetat, în cadrul atribuțiilor care îi reveneau, o persoană care avusese relații apropiate cu un fost președinte al republicii, devenit apoi senator pe viață. Acesta din urmă a început să adreseze procurorului o serie de scrisori ironice, însoțite de jocuri pentru copii, ceea ce se dorea să semnifice nivelul infantil al comportării magistratului.

Considerând că prin aceste fapte s-a adus atingere prestigiului și reputației sale, procurorul Cordova a formulat o plângere contra autorului, dar aceasta a fost oprită întrucât Senatul a estimat că faptele reproșate senatorului ar fi reprezentat de fapt numai opinii exprimate "în exercițiul funcțiilor sale parlamentare și erau, prin urmare, acoperite de Constituție".

Întrucât dosarul s-a închis, procurorul Cordova s-a adresat procurorului general pentru a ridica problema în fața Curții Constituționale, însă acesta a refuzat, considerând că obiecțiile ridicate de Senat nu puteau fi considerate ilogice sau în mod manifest arbitrare.

Dosarul a fost comunicat părții italiene, în conformitate cu prevederile art.6 pct.1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

- O altă speță interesantă, care dovedește noutatea și diversitatea problemelor cu care este confruntată Curtea Europeană a Drepturilor Omului, este și afacerea **Dahlab vs. Elveția** (nr.42393/1998). Reclamanta - care a desfășurat o activitate în învățământ din 1989 - a trecut, în 1991, la religia musulmană, dată de la care a început să poarte la clasă o eșarfă islamică. Întrucât o inspecție a semnalat acest fapt, Direcția Generală a Învățământului Primar a invitat-o pe solicitantă să renunțe la această practică în timpul serviciului, considerând că eșarfa islamică era incompatibilă cu cerințele unui învățământ laic.

Consiliul de Stat al Genevei a respins recursul formulat de reclamantă contra acestei decizii, iar tribunalul federal a confirmat această hotărâre, apreciind că interdicția de a purta eșarfa islamică "era necesară pentru a garanta principiul neutralității confesionale, precum și acela al egalității sexelor în cadrul unei instituții școlare".

Prin decizia pronunțată la 15 februarie 2001 de cea de a doua secțiune a Curții Europene a Drepturilor Omului, plângerea petiționarei Dahlab a fost

respinsă, Curtea estimând că interdicția dispusă la adresa reclamantei de a purta eșarfa islamică în cadrul activităților sale de învățământ nu viza nici apartenența sa la sexul feminin și nici religia pe care o îmbrățișase, ci fusese dictată de cerința de a îmbina mesajul de libertate, respect pentru ceilalți, egalitate și nediscriminare, cu drepturile individului și cerințele unui învățământ în condiții de deplină echidistanță confesională.

- Un caz interesant luat în discuție în aprilie 2001 de cea de a doua Secție a Curții Europene a Drepturilor Omului a fost speța **Priebke împotriva Italiei** (nr.48799/99). Priebke, ofițer nazist, a organizat - sub ordinele comandantului său - executarea unui număr de 335 civili italieni, în locul denumit "Grotele Andreatine", executare dispusă de Comandamentul german ca răspuns la o acțiune a Rezistenței italiene, ce se soldase cu moartea a 32 de soldați germani.

Priebke fusese judecat în lipsă de către un tribunal italian în 1948, dar reușise să fugă în Argentina, unde a locuit netulburat până în 1994 când, cu ocazia unui interviu acordat presei, a atras atenția autorităților italiene, care au solicitat extrădarea sa. Extrădat în noiembrie 1995, el a fost inițial arestat, interogată în mai multe rânduri, apoi pus în libertate provizorie și cu executarea pedepsei la domiciliu, având peste 85 de ani și o stare precară a sănătății.

Acțiunea judiciară împotriva lui Priebke a comportat mai multe grade de jurisdicție (inclusiv casări, rejudecări, o cerere de extrădare din partea Germaniei etc.), proceduri care au durat mai bine de trei ani de zile. În final, Priebke a fost condamnat la 15 ani de închisoare, pedeapsa urmând a fi executată prin detenție la domiciliu, datorită vârstei sale înaintate și stării sănătății.

Priebke s-a adresat Curții Europene a Drepturilor Omului, invocând mai multe violări ale Convenției Europene a Drepturilor Omului. El a susținut, printre altele, că într-o anumită perioadă a procesului a fost supus unui regim de detenție care era incompatibil cu starea sănătății sale, i-a fost restrâns dreptul de comunicare, iar sentința împotriva sa a fost dată ca urmare a unei vii campanii de presă. De asemenea, el s-a mai plâns de faptul că magistratul care a condus completul de judecată cu privire la recuzarea unor judecători a fost tot acela care a examinat recursul său în casare împotriva sentinței tribunalului militar din Roma, care a judecat procesul său.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a respins toate aceste susțineri, argumentând că perioada în care Priebke a fost supus detenției a fost relativ scurtă (câteva luni), iar restricțiile care s-au adus dreptului său de a comunica din locul de detenție au fost absolut necesare, nedepășind limita tratamentelor care implică o încălcare a drepturilor persoanei aflate în stare de detenție.

De asemenea, Curtea nu a considerat că există o incompatibilitate între faptul că același magistrat a prezidat un complet care a decis asupra recuzării unor judecători și a luat parte, totodată, la completul prin care s-a judecat recursul lui Priebke împotriva sentinței tribunalului militar.

Un capitol foarte important de probleme care ilustrează, de asemenea, bogata activitate desfășurată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este supunerea în fața jurisdicției sale a unor cazuri provenind din noile state membre ale Consiliului Europei, în marea lor majoritate foste țări socialiste. Aceste cazuri au abordat un larg spectru de probleme, unele cu conținut politic, altele privind mecanismul legiferării, iar soluțiile pronunțate s-au situat tocmai pe linia cerinței ridicării conținutului reglementărilor existente în diverse domenii la nivelul standardelor general acceptate de vechile țări cu tradiții europene.

În rândul unor asemenea situații menționăm, de pildă, speța **Zhermal împotriva Rusiei** (nr.60983/2000). În această cauză, care a fost comunicată guvernului Rusiei în conformitate cu prevederile art.3 din Protocolul nr.1, situația de fapt era următoarea: legea regională cu privire la modalitatea de alegere a guvernatorului insulei Sahalin, care este totodată și reprezentant în Consiliul Federației Ruse, prevede că urmează să fie considerat ales "candidatul care a obținut majoritatea voturilor alegătorilor care au participat la alegeri". În cazul în care nici un candidat nu satisface această condiție, legea prevede organizarea unui al doilea tur de scrutin, la care vor participa primii doi candidați, în ordinea voturilor obținute. Numai într-o asemenea situație va fi considerat ales candidatul care a obținut majoritatea voturilor față de un alt candidat. În pofida acestor dispoziții, Duma insulei Sahalin a decis că alegerile se vor desfășura numai cu un singur tur de scrutin, iar guvernatorul al cărui mandat expira a ieșit în fruntea candidaților, obținând 60.149 voturi (39,5% din sufragii), față de contracandidatul său cel mai apropiat, care a obținut 41.452 voturi. Guvernatorul al cărui mandat tocmai expirase a fost declarat ales de Comisia electorală, deși el a obținut numai majoritatea relativă a voturilor. Cel de al doilea candidat, Zhermal, a depus mai multe contestații, care au rămas fără ecou. Curtea Supremă a acceptat totuși punctul de vedere al contestatorului, dar a trebuit să-și "anuleze decizia" după ce Duma, care se întrunise între timp, a adoptat un decret interpretativ al dispozițiilor legii electorale care stipula că "trebuie să fie considerat ales candidatul care a obținut majoritatea relativă de voturi".

- O importantă hotărâre a fost pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în afacerea **Streletz c/Germaniei**. În această cauză Curtea a avut de soluționat de fapt două procese, primul intentat de Fritz Streletz, fost ministru adjunct al apărării al R.D.G., Heinz Kessler, fost ministru al apărării, Egon Krenz, fost președinte al Consiliului de Stat și al doilea intentat de fostul soldat est-german K-H.W., prin care se contesta legalitatea pedepsei aplicate de tribunalele germane în legătură cu folosirea armelor de foc pentru a împiedica trecerea frontierei către R.F.G. Curtea a respins susținerea potrivit căreia faptele săvârșite nu ar fi fost contrare dreptului german aplicabil în R.D.G. și nici regulilor dreptului internațional, încălcându-se totodată principiul *nullum crimen sine lege*. În această speță Curtea a estimat că deși este normal ca un stat să treacă la judecarea unor persoane care au săvârșit infracțiuni sub imperiul unui regim anterior, nu se

poate reproșa noilor jurisdicții de a fi interpretat în mod greșit legea, ținând seama că dreptul la viață ocupă un loc primordial în toate instrumentele internaționale referitoare la drepturile omului.

Pe de altă parte, Curtea a estimat că practica urmată în fosta R.D.G. cu privire la supravegherea frontierei contravenea în mod flagrant dreptului internațional - și în special prevederilor legate de apărarea vieții. Curtea a apreciat că dacă R.D.G. ar mai fi existat și astăzi, ea ar fi putut fi făcută responsabilă de acțiunile în cauză din punctul de vedere al dreptului internațional, dar în ceea ce privește învinuiri, aceștia au încălcat ei înșiși, prin faptele comise, norme cunoscute ale dreptului internațional, astfel încât condamându-i pe petiționari, jurisdicțiile germane de după reunificare nu au încălcat prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului și nici alte norme de drept internațional.

Afacerea **Sidabras și Dziaustas împotriva Lituaniei** (dosar nr.55480/2000 și 59330/2000). Prin hotărârea pronunțată la 27 iulie 2004 în această speță, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis cu cinci voturi contra două că există o încălcare a art.14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (interzicerea discriminării) combinat cu art.8 (respectul vieții private). Sidabras și Dziaustas sunt doi cetățeni lituanieni care au făcut parte din KGB (secția Lituaniană), primul în activități de contrainformații iar cel de al doilea a urmat niște cursuri în cadrul KGB și apoi a lucrat tot în cadrul serviciilor de informații. După obținerea independenței Lituaniei, ambii s-au încadrat în noile structuri, Sidabras în calitate de inspector financiar iar Dziaustas în calitate de procuror în cadrul Parchetului General al Lituaniei, cu specializare în probleme de crimă organizată și combaterea corupției.

Ca urmare a legilor lustrației, ambii au fost îndepărtați din posturile pe care le ocupau, diversele căi de atac folosite împotriva acestei măsuri nefiind acceptate sub aspectul reintegrării lor în locurile de muncă pe care le ocupau.

În decizia Curții, care a acceptat punctul de vedere susținut de cei doi, s-a constatat că prin legea lituaniană a lustrației s-a produs o discriminare împotriva celor doi petiționari. S-a arătat în decizia Curții că interdicția stabilită în 1999 de către Guvernul lituanian a funcțiilor care nu pot fi ocupate de persoanele care au lucrat în cadrul KGB privesc nu numai sectorul public, dar și sectorul privat (de pildă sectorul bancar, societățile de asigurări, instituțiile de învățământ etc.), ceea ce depășește cadrul preocupării de a se asigura reînnoirea aparatului de stat și de a nu permite promovarea în funcții de răspundere a unor persoane care au colaborat cu fostul regim.

În afacerea **Matyjek împotriva Poloniei** (dosar 38184/2003) Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut încălcarea art.6 paragraf 1 (dreptul la un proces echitabil) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prin aceea că lui Tadeusz Matyjek i s-au aplicat prevederile Legii lustrației din 1997, fără a i se permite accesul la toate documentele care îl încriminau în calitate de fost colaborator al serviciilor secrete poloneze. Matyjek nu a avut acces decât într-o

cameră de arhivă la dosarul său, iar notițele pe care le-a extras din acesta au trebuit să fie restituite, fiind considerate secrete.

De menționat că Matyjek, care fusese deputat în Seimul polonez, declarase că nu a colaborat cu serviciile secrete, dar ulterior s-a dovedit că ar fi întreținut o asemenea colaborare cu Comisariatul care reprezenta interesul public. Curtea de apel din Varșovia, pe baza unei expertize efectuată de Departamentul de criminologie și de chimie a Biroului securității statului, a concluzionat că Matyjek ar fi prezentat o declarație neadevărată cu prilejul alegerii sale ca deputat. Decizia Curții nu i-a fost comunicată și nici nu s-a luat în considerare cererea sa de a fi audiați suplimentar doi martori. Ajunsă la Curtea Supremă, cererea sa a fost respinsă, considerându-se ca definitivă hotărârea Curții de apel.

Magistrații CEDO au explicat că posibilitățile solicitantului de a dovedi că nu este vinovat de colaborare voluntară și secretă au fost considerabil reduse, deoarece nu și-a putut face copii ale documentelor clasificate ultrasecrete din dosarul său și nici nu i s-a permis să recurgă la notițele scrise manual, trebuind să se apere în instanță doar în baza a ceea ce și-a putut aminti. Precum în cazul hotărârii privind Slovacia (cazul Turek c.Slovaciei, judecată la 14 februarie 2006), CEDO a precizat că statul trebuie să se asigure că persoanele implicate beneficiază de ansamblul garanțiilor prevăzute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în special, prin permiterea accesului petenților la propriile dosare secrete. Într-un timp, autoritățile de la Varșovia au adoptat, la 15 mai 2006, o nouă lege controversată a lustrației care obliga profesorii universitari, directorii companiilor de stat și jurnaliștii, pe lângă oficialii politici și magistrați, să declare dacă au colaborat sau nu cu fosta securitate.

În cele ce urmează vom înfățișa câteva cauze mai interesante din ultima perioadă desprinse din activitatea Curții Europene a Drepturilor Omului.

În afacerea **Ben el Mahi ș.a. împotriva Danemarcei** (nr.5853/2006), Curtea s-a declarat incompetentă să soluționeze o plângere formulată de niște cetățeni marocani și două asociații marocane împotriva unui jurnal danez care a publicat caricaturile profetului Mahomed. Curtea a apreciat că nu există nici o legătură de jurisdicție între solicitanți și statul care a fost chemat în judecată.

Curtea a mai constatat că un stat poate să fie considerat responsabil pentru încălcarea drepturilor și libertăților stabilite de Convenție de către cetățenii aflați sub autoritățile unui alt stat, dar nu se poate interpreta că ar fi avut loc o asemenea situație în cazul respectiv, întrucât persoanele nu se află sub controlul unuia dintre statele contractante.

În afacerea **Oia Ataman împotriva Turciei** (nr.74552/2001), prin hotărârea din 5 decembrie 2006 a Secțiunii a doua, Curtea a considerat că s-a produs o încălcare a prevederilor Convenției, prin aceea că autoritățile turce au dispersat o manifestație organizată în parcul Sultanahmet din Istanbul, în cadrul căreia au fost folosite gaze lacrimogene împotriva manifestanților (spray cu piper),

care poate cauza importante efecte nefaste asupra organismului persoanelor în cauză.

Afacerea **Linkov împotriva Republicii Ceha** (dosar nr.10504/2003). În hotărârea din 7 decembrie 2006, pronunțată de Secțiunea a cincea a Curții, s-a considerat că s-au încălcat prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului privind refuzul înregistrării partidului liberal. În această cauză, autoritățile din Republica Cehă refuzaseră să înregistreze partidul în cauză, considerând că acesta ar urmări scopuri contrare ordinii democratice.

În afacerea **Kalifatstat împotriva Germaniei** (dosar nr.13828/2004), prin decizia din 11 decembrie 2006, pronunțată de Secțiunea a cincea, a fost respinsă ca vădit nefondată pretenția unei organizații care fusese interzisă de către autoritățile germane, întrucât făcuse un apel la lichidarea adversarilor săi politici și la recunoașterea conducătorului organizației în cauză ca fiind kalif al islamului.

În afacerea **Leyla Sahin împotriva Turciei**, judecată de Marea Cameră și soluționată prin hotărârea din 10 noiembrie 2005, Curtea a apreciat că prin interzicerea portului fularului islamic de către studenți nu s-a produs o încălcare a drepturilor omului, dar o asemenea încălcare a avut loc ca urmare a unor măsuri discriminatorii și de constrângere ce ar fi fost luate împotriva unei studente care folosea practica fularului islamic.

În afacerea **Timișev împotriva Rusiei**, soluționată prin hotărârea din 13 decembrie 2005, s-a considerat că a avut loc o încălcare a prevederilor Convenției prin refuzul autorităților de a permite persoanelor de origine cecenă accesul în Republica Kabardino Balkaria și a refuzului copilului reclamantului de a avea acces la o școală pe care o frecventase anterior, sub motivul că tatăl lui fusese decăzut din dreptul persoanelor înscrise ca având drept de ședere în orașul Naltchik.

În afacerea **Mizzi împotriva Maltei**, soluționată prin hotărârea din 12 ianuarie 2006, Curtea a constatat imposibilitatea de a contesta în justiție prezumția legală de paternitate și imposibilitatea reclamantului de a introduce o acțiune în tăgadă de paternitate de către reclamant, ca urmare a faptului că soția sa – de care era separat – dăduse naștere unui copil ce fusese conceput cu un alt bărbat.

În afacerea **Aoulmi împotriva Franței**, soluționată prin hotărârea din 17 ianuarie 2006, Curtea a constatat că Franța trebuia să-l protejeze pe reclamant care, dacă ar fi fost expulzat pe teritoriul Algeriei (de unde era originar), ar fi fost expus unor serioase riscuri datorită faptului că era fiul unui harki (algerian care în timpul războiului de independență al Algeriei luptaseră de partea Franței).

În afacerea **Zdanoka împotriva Letoniei**, soluționată prin hotărârea Curții din 16 martie 2006, Curtea nu a admis cererea reclamantei, care fusese considerată incompatibilă de a candida la alegerile legislative din 1998, prin faptul apartenenței sale la Partidul Comunist din Letonia (PCL), declarat neconstituțional și dizolvat în 1991, după ce a participat la două tentative de lovitură de stat, în urma declarației de independență a Letoniei.

În afacerea **Menecheva împotriva Rusiei**, soluționată prin hotărârea din 9 martie 2006, Curtea a apreciat că au fost încălcate prevederile Convenției privind interzicerea torturii, absența unei anchete efective și dreptul la un recurs efectiv în cazul reclamantei care fusese arestată fără mandat și brutalizată de polițiști, care o suspectau că prietenul său ar face parte dintre persoanele bănuite de o crimă pe care o anchetau.

În afacerea **Ergin împotriva Turciei**, soluționată prin hotărârea Curții din 4 mai 2006, s-au constatat încălcări ale prevederilor Convenției privind libertatea de expresie a unui jurnalist care publicase un articol critic în anul 1977 în legătură cu ceremonialul de plecare a tinerilor la serviciul militar. Curtea a constatat totodată că a fost încălcată și independența și imparțialitatea de care trebuia să dea dovadă tribunalul militar care l-a condamnat.

În afacerea **Izmir Savaş Karşıtları Derneği ș.a. împotriva Turciei**, prin hotărârea din 2 martie 2006 s-a constatat o încălcare a prevederilor Convenției, prin condamnarea în Turcia a membrilor unei asociații care făcuseră propagandă pacifistă în afara teritoriului Turciei. Cu acest prilej, Curtea a constatat că într-o societate democratică, întemeiată pe preeminența dreptului, ideilor politice care contestă ordinea stabilită și a căror realizare este apărută prin mijloace pașnice, trebuie să li se recunoască o posibilitate convenabilă de exprimare.

În afacerea **Lykourazos împotriva Greciei**, soluționată prin hotărârea din 15 iunie 2006, Curtea a constatat că s-au încălcat prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului, respectiv ale art.3 din Protocolul nr.14, prin aceea că reclamantul a fost decăzut din exercițiul mandatului parlamentar pentru faptul că exercita și profesia de avocat.

2.4.4.3. Curtea de la Luxemburg și importanța sa în promovarea marilor principii ale dreptului comunitar

În decursul activității sale, Curtea de Justiție a Comunităților Europene s-a dovedit a fi unul dintre elementele cele mai importante ale ordinii juridice comunitare. Întrucât, așa cum am arătat, Comunitățile Europene și-au propus pentru prima dată obiective noi, fundamental diferite de cele ale altor organizații internaționale, înfăptuirea acestora a implicat - și implică, în continuare - afirmarea unui drept comunitar nou, distinct de dreptul național, superior acestuia și direct aplicabil pe teritoriul tuturor statelor membre.

Prin însăși finalitatea sa, dreptul comunitar se înfățișează, de aceea, ca un drept autonom, uniform, obligatoriu în egală măsură pentru toate statele membre ale Uniunii Europene. Aplicarea sa solicită în cel mai înalt grad un sistem eficace de protecție jurisdicțională, pentru a face față acelor situații în care aplicarea principiilor dreptului comunitar se confruntă cu diverse tipuri de obstacole sau rețineri din partea jurisdicțiilor naționale.

Așa cum este bine cunoscut, pilonii integrării europene, prin intermediul normelor de drept, l-au constituit și îl constituie și acum cele două mari principii:

aplicabilitatea directă a dreptului comunitar și primordialitatea acestuia față de dreptul național, în situațiile în care ar fi posibilă o anumită concurență sau coliziune între aceste două ordini de drept.

Pentru prima dată în 1962, Curtea de Justiție, în speța **Van Gend & Loos**, - la care ne-am mai referit - a stabilit în mod neechivoc principiul aplicabilității directe a dreptului comunitar, dar și al superiorității acestuia față de ordinea juridică națională a statelor. Probleme legate de existența unei ordini comunitare și de primordialitatea dreptului internațional au fost ridicate și în speța **Costa vs Enel**, luată în discuție doi ani mai târziu de la data pronunțării celebrei decizii în afacerea **Van Gend & Loos**.

Soluționând problema conflictului dintre ordinea juridică comunitară și o lege italiană ulterioară, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a estimat că "Tratatul C.E.E. a instituit o ordine juridică proprie integrată sistemului juridic al statelor membre din momentul intrării în vigoare a Tratatului și care se impune jurisdicțiilor acestora... ceea ce face ca această integrare, în dreptul fiecărei țări membre, a unor dispoziții care provin din sursă comunitară, ca și, în general, termenii și spiritul tratatului, au drept corolar imposibilitatea ca statele să facă să prevaleze - împotriva unei ordini juridice acceptate pe bază de reciprocitate - o măsură ulterioară unilaterală opusă acestei ordini". Mai mult decât atât, în decizia menționată, Curtea a opinat că "preeminența dreptului comunitar" este confirmată de articolul 189 din Tratatul CEE, în termenii căruia regulamentele au valoare "obligatorie" și sunt "direct aplicabile de către fiecare stat membru". Această dispoziție, care nu este însoțită de nici o rezervă, ar fi "lipsită de aplicațiune dacă un stat ar putea să-i anihileze efectele printr-un act legislativ opus textelor comunitare"⁶⁹.

Trebuie să atragem atenția asupra faptului că în raport de speța **Van Gend & Loos**, în speța **Costa vs Enel** Curtea a dezvoltat și a accentuat unele idei fundamentale pentru înțelegerea originalității și specificității dreptului comunitar. Dacă în afacerea **Van Gend & Loos** se vorbea numai despre instituirea unei "**Piețe Comune**" și de faptul că prin tratate s-ar fi constituit "**o ordine juridică nouă de drept internațional**", în speța **Costa vs Enel** Curtea merge mai departe, înlocuind expresia "**ordine juridică de drept internațional**" cu aceea de "**ordine juridică proprie**", "**independența**" dreptului comunitar față de dreptul statelor membre fiind înlocuită cu "**integrarea**" dreptului comunitar în sistemul juridic al statelor membre.

Înlocuirea sintagmei "ordinea juridică internațională" cu aceea de "ordine juridică proprie" își găsește justificare din punctul de vedere al diferențelor care există între acestea. Astfel, "ordinea juridică" proprie Comunităților are ca sursă dreptul convențional adoptat de către state, dar și actele unilaterale, respectiv

⁶⁹ Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, **Drept instituțional comunitar european**, ediția a V-a, Editura ACTAMI, București, 2000, pag.72.

dreptul derivat, cu toate că sunt recunoscute ca izvoare și principiile fundamentale, fiecare dintre acestea având o poziție bine stabilită în ierarhia juridică. O altă diferență ar fi aceea că reglementarea diferendelor care apar între subiectele acestui drept nu este lăsată la latitudinea părților implicate⁷⁰.

Este unanim recunoscut astăzi că, pe parcursul anilor, Curtea de Justiție a adus importante contribuții la precizarea și dezvoltarea unor principii de drept comunitar înscrise în tratatele fundamentale, facilitând o mai bună cunoaștere și aplicare a lor. Așa, de pildă, în speța *Cassis de Dijon* (1979) Curtea a statuat în mod neechivoc că europenii pot să consume orice fel de produse alimentare provenind din țările Comunității, cu condiția ca acestea să fie legal fabricate și comercializate, neexistând motive temeinice legate de protecția sănătății sau a mediului care ar opri importul acestora.

De asemenea, în speța *GB-INNO-BM* (1990), Curtea a constatat că o legislație națională care refuză consumatorilor accesul la o publicitate legală disponibilă în țara importatoare ar fi contrară principiilor circulației mărfurilor.

În domeniul concurenței, în speța *Noile frontiere* (1986), Curtea a constatat că regulile de concurență stabilite prin tratate se aplică și transporturilor aeriene.

În domeniul agriculturii, jurisprudența Curții a permis să se generalizeze principiile fundamentale ale politicii agrare comune (unitatea de piață, preferințe comunitare), asigurându-se buna funcționare a diverselor mecanisme create pentru punerea lor în aplicare.

În domeniul relațiilor umane, Curtea a statuat că muncitorii europeni trebuie să se bucure de toate condițiile de angajare și de muncă de care beneficiază colegii lor naționali. În diverse hotărâri ale Curții s-a precizat întinderea drepturilor de care se bucură soțul (soția) și copiii unui muncitor imigrant care locuiesc împreună cu el și a dispus că toți acești copii trebuie nu numai să fie admiși la cursurile de învățământ general și de formare profesională, dar și să beneficieze, în același timp, de aceleași măsuri de încurajare care sunt acordate copiilor din statele de reședință, cum ar fi burse, împrumuturi fără dobândă, avantaje pentru reintegrarea socială a handicapaților etc.

Cu prilejul desfășurării lucrărilor Convenției Europene de la Bruxelles pentru viitorul Europei au fost abordate și unele probleme noi, legate de perfecționarea mecanismului Curții de Justiție. Într-o intervenție substanțială prezentată în cadrul Cercului de discuții asupra Curții de Justiție, la 17 februarie 2003, dl. Gil Carlos Rodriguez Iglesias, președintele Curții de Justiție, a manifestat interesul său față de reforma instituțională a Uniunii Europene și și-a exprimat

70 Philippe Manin, *Les communautés européennes. L'Union européenne, Droit institutionnel*, Paris, Ed.A.Pedone, 1993, pag.9; Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.120.

satisfacția că jurisprudența Curții a contribuit la "constituționalizarea" ordinii juridice comunitare.

Apreciind poziția actualei Curți în cadrul echilibrului instituțional, președintele Curții de Justiție a relevat că instituția pe care o conduce nu își propune și nu revendică o "sporire" a competențelor sale, pronunțându-se mai curând pentru creșterea importanței controlului jurisdicțional.

Așa cum a arătat în intervenția sa, "o uniformizare a sistemului de protecție jurisdicțională pe baza modelului comunitar, s-ar părea că este într-adevăr cea mai bună cale pentru a asigura respectarea dreptului în toate domeniile Uniunii Europene"⁷¹.

În ceea ce privește procedura de desemnare a judecătorilor și avocaților generali ai Curții de Justiție s-a arătat că singura preocupare a Curții a fost întotdeauna aceea de a-și păstra independența și de a asigura eficacitatea funcționării sale. În această ordine de idei a fost avansată propunerea ca durata mandatului nereînnoibil al judecătorilor să fie ridicată de la 9 la 12 ani.

Cu privire la discuțiile dacă regula unanimității ar trebui să fie înlocuită prin aceea a majorității calificate pentru deciziile Consiliului care își propun crearea unor Camere jurisdicționale, Curtea este favorabilă unei asemenea modificări ca și în ceea ce privește propunerile legate de atribuirea de către Curte a competenței de a statua asupra litigiilor referitoare la acte ce creează titluri comunitare de proprietate industrială.

Printre alte idei enunțate de președintele Curții de Justiție mai reținem referirile la principiul subsidiarității, jurisdicțiile naționale fiind chemate să protejeze în primul rând drepturile particularilor și neagreaarea ideii - care ar suscita, inevitabil, dificultăți - de a trece în competența Curții acele situații când "nu există căi corespunzătoare în fața unei justiții naționale". Această din urmă propunere ar antrena Curtea în interpretarea dreptului național pentru a putea decide cu privire la admisibilitatea unor asemenea solicitări.

Înaltul demnitar nu a agreat nici ideea consacrării unor căi de atac speciale pentru încălcarea drepturilor fundamentale "Verfassungsbeschwerde" sau "recurso de amparo", estimând că este preferabil ca drepturile omului să fie protejate în cadrul căilor de drept existente.

S-a mai arătat, totodată, că înalta instanță europeană manifestă prudență față de ideea unui mecanism de sancțiuni în cazurile de nerespectare a hotărârilor sale, hotărâri care, după cum se știe, se execută prin mijloace naționale. Deși Curtea este de părere că este necesar ca mecanismul sancționator să fie întărit, acest lucru nu se poate face din oficiu, ci numai la cererea Comisiei sau a unui stat membru.

A mai fost enunțată și posibilitatea simplificării sau chiar suprimării procedurii precontencioase în cazuri de neexecutare a unor hotărâri.

În încheierea intervenției sale, Iglesias și-a manifestat interesul și aprobarea față de însușirea *acquis*-ului jurisprudențial ca o componentă importantă a *acquis*-ului comunitar.

Cu privire la menționarea în Tratatul constituțional a libertăților economice fundamentale ca ținând de competența exclusivă a Uniunii, președintele Curții Europene de Justiție a relevat că, după părerea sa, o asemenea abordare numai în termeni de "competență" nu ar fi suficientă pentru a garanta caracterul de principii de "drept constituțional economic" pe care libertățile și piața internă îl au în sistemul Tratatului actual, astfel cum el a fost interpretat de către jurisprudență. După opinia sa, aceste libertăți constituie în prezent drepturi subiective, pentru a spune așa, cvasifundamentale.

2.4.5. *Ombudsman-ul comunitar.*

Instituția Ombudsman-ului european (denumit "Mediator") își are originea într-o inițiativă spaniolă promovată încă din 1990 de Felipe Gonzales, care corela ideea cetățeniei europene de crearea unui mecanism susceptibil a garanta drepturile speciale care țin de statutul de cetățean european. Propunerea spaniolă s-a concretizat într-o nouă variantă, prezentată de delegația daneză, care a propus instituirea unui "Mediator european".

Prevederile Tratatului de la Maastricht din 1992 au legalizat această instituție, pe care au considerat-o ca fiind o formă a controlului parlamentar. Astfel, art.195 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană (fost art.138E) dispune că "1.Parlamentul European numește un mediator, abilitat să primească plângerile emanând de la orice cetățean al Uniunii sau orice persoană fizică sau juridică rezidând sau având sediul statutar într-un stat membru și relative la cazuri de proastă administrare în acțiunea instituțiilor sau organelor comunitare, cu excepția Curții de Justiție și a Tribunalului de primă instanță în exercițiul funcțiunilor lor jurisdicționale".

Conform misiunii sale, mediatorul efectuează anchete fie din proprie inițiativă, fie pe baza plângerilor care i-au fost prezentate direct sau prin intermediul unui membru al Parlamentului European, cu excepția cazurilor în care faptele respective fac obiectul unei proceduri jurisdicționale. În cazul în care mediatorul constată un caz de proastă administrare, sesizează instituția în cauză, care dispune de un termen de trei luni pentru a-i transmite mediatorului opinia ei. Mediatorul transmite apoi un raport Parlamentului European și instituției în cauză. Persoana de la care emană plângerea este informată de rezultatul acestor anchete.

În fiecare an, mediatorul prezintă un raport Parlamentului European asupra rezultatelor anchetelor sale.

Mediatorul este numit după fiecare alegere a Parlamentului European, pentru durata legislaturii. Mandatul său poate fi reînnoit. El poate fi însă demis de către Curtea de Justiție, la cererea Parlamentului European, dacă nu mai

îndeplinește condițiile necesare exercitării funcțiilor sale sau dacă a comis o greșeală gravă.

Mediatorul european își exercită funcțiunile în deplină independență. În îndeplinirea îndatoririlor sale, el nu solicită și nici nu acceptă instrucțiuni de la nici un organism.

Pe de altă parte, se prevede că mediatorul nu poate să exercite nici o funcție politică sau activitate administrativă.

Problemele financiare, bugetare și de sediu ale mediatorului european sunt integrate în instituția Parlamentului.

După cum se vede din cele ce preced, instituția mediatorului european a fost concepută ca o instituție complementară față de instituția Ombudsman-ului, existentă la nivel național. Condițiile exercitării acțiunii mediatorului sunt: existența unui termen de maximum doi ani în care poate fi introdusă sesizarea și dovada că solicitantul s-a adresat anterior organului sau instituției în cauză.

Etaple acțiunii sunt: a căuta mai întâi să găsească o soluție, împreună cu instituția sau organul în cauză. Dacă în trei luni aceasta nu prezintă un raport detaliat, mediatorul urmează să informeze Parlamentul European, care va întreprinde demersurile necesare.

În legătură cu conceptul de administrație "nefastă", despre care vorbește Decizia Parlamentului European privind statutul și condițiile exercitării funcțiilor de mediator, trebuie precizat că acesta se referă la activitatea unui organ sau unei instituții comunitare care "nu acționează în spiritul Tratatelor și actelor comunitare sau a căror activitate contravine principiilor de drept stabilite de Curtea de Justiție sau Tribunalul de primă instanță". Formularea în cauză are în vedere neregularități, omisiuni administrative, dar și abuzul de putere, neglijențe, proceduri ilegale, discriminări, întârzieri evitabile, incapacitatea sau refuzul de informare, incompetența.

Este, după părerea noastră, cât se poate de semnificativ că primul mediator al Uniunii Europene, Iacob Soderman, și-a propus ca deviză a activității sale respectarea celor trei sfaturi ale lui Pindar: **"nu admira puterea, nu urî dușmanul și nu-i disprețui pe cei care suferă"**.

Statutul mediatorului european conține prevederi de detaliu legate de exercitarea acestei importante funcții nu numai judiciare, dar și politice, vizând respectul și protecția drepturilor omului în spațiul european.

Este de remarcat că mediatorul european își exercită funcțiile sale în deplină independență; el nu poate interveni într-o procedură angajată în fața unei jurisdicții și nici să repună în cauză fundamentul unei decizii judiciare, dar el poate să informeze instituțiile comunitare în legătură cu sesizările oricăror cetățeni ai Uniunii, să procedeze din proprie inițiativă la efectuarea unor anchete, evaluând în acest sens datele și informațiile care îi sunt prezentate de către instituțiile comunitare obligate să-i acorde sprijinul.

Am dori să remarcăm că instituția mediatorului european conferă acestuia mult mai multe prerogative și atribuțiuni decât acelea care, potrivit Legii nr.35/1997, sunt recunoscute în România Avocatului Poporului. Acesta, după cum se specifică în legea menționată, poate viza, prin activitățile care-i sunt specifice, în principal acțiunea organelor locale și a unor instituții care nu se situează la nivelul cel mai înalt al autorității organelor statului.

Așa, de pildă, art.15(4) din această lege stabilește că "Nu fac obiectul activității instituției Avocatul poporului și vor fi respinse fără motivare cererile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României și ale Guvernului, precum și ale Curții Constituționale, ale președintelui Consiliului Legislativ și ale autorității judecătorești".

Activitatea mediatorului european se referă, dimpotrivă, la întreaga gamă a instituțiilor comunitare, singurele interdicții în legătură cu exercitarea drepturilor și competențelor sale referindu-se la organele expres specificate în hotărârea Parlamentului prin care a fost definit statutul său (instanțele judiciare și în primul rând Curtea de Justiție a Uniunii Europene).

În toate celelalte cazuri, mediatorul european își exercită funcțiile conform procedurilor și atribuțiilor stabilite. Este un argument, credem, cât se poate de convingător pentru extinderea competenței actuale a Avocatului Poporului din România, din atribuțiile căruia sunt excluse o serie de "acte de autoritate", în fond acte politice, care nu credem ca oferă suficiente temeieri juridice spre a fi exceptate de la acțiunea de control exercitată de Avocatul Poporului.

III. Ordinea juridică constituțională comunitară

3.1. Trăsăturile și elementele definitorii ale ordinii juridice comunitare. Relația dintre ordinea juridică comunitară și ordinea juridică națională. Însemnătatea principiului subsidiarității.

Ordinea internațională actuală - din care face parte, evident, și Uniunea Europeană - constituie rezultatul unei îndelungate evoluții, adesea contradictorii, în care raporturile dintre state au cunoscut momente de ascensiune, dar și conflicte, situații care au făcut greu de conciliat interesele acestora și elaborarea unor norme de conduită unitare.

Ideea existenței unei societăți internaționale a fost demonstrată încă din secolul XVI de cunoscutul teoretician spaniol Francesco de Vitoria (1480-1546), contemporan al lui Carol Quintul. Spre deosebire de alți gânditori ai aceleiași perioade, care vedeau în realitatea internațională o simplă juxtapunere de entități, de Vitoria evidenția pentru prima dată **interdependența** statelor, enunțând ideea unei "societăți naturale" de națiuni, la baza căreia ar trebui să se afle un contract social¹.

După părerea sa, raporturile dintre state ar fi configurat, deja, o **societate internațională** întemeiată pe principiile dreptului natural, și în special pe libertatea desfășurării comerțului².

Un alt mare gânditor spaniol al dreptului internațional care a trăit, de asemenea, în secolul XVI, Francesco Suarez (1548-1617), a fundamentat și el ideea existenței unei societăți internaționale, pe care o vedea ca fiind expresia **spiritului universal al catolicismului**, întemeiată pe ideea înfrățirii între oameni³.

Un secol mai târziu, elvețianul Emeric de Vattel (1714-1767) aborda, la rândul său, natura și caracterul raporturilor dintre națiuni, afirmând principiul că în relațiile internaționale fiecare națiune are un drept de a solicita celorlalte asistență și sprijinul pe care îl apreciază ca fiind necesar, tocmai ca o consecință a împrejurării că națiunile nu trăiesc izolate, ci întrețin anumite raporturi unele cu altele, în cadrul unei anumite societăți⁴.

Societatea internațională a cunoscut, în decursul secolelor, un proces de adânci mutații, caracterizat prin trecerea de la o pluralitate de societăți internaționale - specifice sau regionale - la o societate internațională unică, la scară planetară. Nucleul acestor transformări l-a constituit afirmarea și extinderea valorilor pe care le-a promovat comunitatea europeană de state. După părerea autorului spaniol Antonio Truyol y Serra, societatea europeană a secolelor al XV-

1 Les fondateurs du droit international, leurs oeuvres, leurs doctrines, avec une introduction de A.Piller, Paris, V.Giard and Brière, 1904, pag.8.

2 Idem, pag.9.

3 Idem, pag.119.

4 Idem, pag.539.

lea și al XVI-lea a reprezentat de fapt moștenitoarea acelei *res publica christiana* sau *christianitas* din Evul mediu care, la fel ca și Bizanțul și Islamul, tindeau să ia locul Imperiului Roman după prăbușirea acestuia. Societatea în cauză s-a afirmat ca o consecință a crizei universalismului imperial și pontifical, accentuându-se în epoca reformelor și facilitând, prin aceasta, crearea unui sistem modern al statelor suverane. Prăbușirea ideii unor eșaloane de putere ierarhice, de fapt două piramide, una având în fruntea sa **papalitatea** și alta **împăratul**, a favorizat constituirea unei pluralități de state care nu recunosc superioritatea cuiva și care se consideră a fi prin definiție egale în drepturi unele cu celelalte. Prin aceasta a apărut un concept nou, acela de "Europa", având conotații nu numai geografice, dar și culturale și politice. În ce privește **calitatea**, raportul dintre unitate și diversitate este deosebit. "Europa", așa cum a demonstrat Rosenstock Huessy, implică o unitate în diversitate, pe când Occidentul, ca republică creștină, implica o diversitate în unitate⁵.

Iată pentru ce, observa Antonio Truyol y Serra, creștinătatea medievală reprezenta în mare o "comunitate", pe când Europa este o "societate", în sensul sociologic contemporan. "Lupta strânsă între tendința centrifugă a suveranităților preocupate de interesele lor specifice și tendința centripedă a tradițiilor împărtășite și a intereselor comune au configurat fizionomia Europei politice și, dincolo de aceasta, a societății internaționale care a apărut din ea până în zilele noastre⁶.

Ideea unității în diversitate fusese de altfel recunoscută încă de Vattel, care estimase că Europa "constituie un sistem politic, un corp în care totul este legat prin relațiile și interesele diverse ale națiunilor care locuiesc în această parte a lumii... În atenția continuă a suveranilor față de tot ce s-a întâmplat, miniștrii rămânând în funcții, negocierile continui fac din Europa o specie de republică ai cărei membri independenți dar legați prin interese comune se reunesc pentru a menține acolo ordinea și libertatea⁷.

Voltaire remarcă și el elementele de apropiere între statele europene, constatând că statele în cauză au toate "aceleași principii ale dreptului public și de politică necunoscute în alte părți ale lumii", menționând în plus că, ceea ce este specific europenilor este o "balanță egală a puterii care garantează statele mai mici împotriva abuzurilor și dominației celor mai puternici"⁸.

5 E.Rosenstock Huessy, *Die europäischen Revolutionem und der Charakter der Nationem*, 1951, citat de Antonio Truyol y Serra, *L'expansion de la Société internationale aux XIX-e et XX-e siècles*, în "Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye", 1965, III, pag.102.

6 Ibidem, loc.cit.

7 Antonio Truyol y Serra, op.cit., pag.103.

8 Ibidem, loc.cit.

În aceste perioade incipiente ale făuririi unității europene, elementul specific al Europei este "caracterul societar și nu comunitar, cu alte cuvinte individualist, al sistemului"⁹.

În condițiile în care existența unei societăți implică o reglementare juridică (*ubi societas, ibi jus*) - relevă pe drept cuvânt Charles de Visscher - "doctrina clasică a dreptului ginților se întemeiază pe postulatul unei societăți internaționale căreia i se ordonează și se subordonează suveranitățile pentru binele comun al oamenilor"¹⁰.

În problema raportului dintre dreptul internațional și dreptul intern al statelor, în doctrina dreptului internațional au fost exprimate diverse puncte de vedere.

În linii mari, tezele și concepțiile emise pot fi încadrate în două mari teorii: a) **teoria monistă**, având ca premiză existența unei singure ordini de drept, care ar însuma atât dreptul internațional cât și dreptul intern, formând astfel un sistem unitar de norme; și b) **teoria dualistă**, care consideră că ordinea juridică internă și ordinea juridică internațională se deosebesc radical, situându-se pe planuri diferite, acționând fiecare într-un domeniu specific, ce nu exclude însă anumite legături și interferențe între ele.

Gândirea monistă a cunoscut două variante diametral opuse: a) teoria care preconizează **primatul dreptului intern**, având la bază concepțiile lui Hegel, teorie susținută în Germania de "**școala de la Bonn**" (Zorn, Kaufmann, Wentzel), în viziunea căreia dreptul internațional n-ar fi decât un "drept extern al statului", subordonat dreptului intern; și b) teoria ce susține **primatul dreptului internațional**, elaborată de autori prestigioși printre care Kelsen, Duguit, Scelle, Politis, Delbez, Guggenheim ș.a., care afirmă că ordinea juridică este universală iar dreptul internațional se află pe un plan superior celui intern, acesta din urmă fiindu-i subordonat.

Potrivit abordărilor dualiste, care - așa cum s-a văzut - concep dreptul internațional și dreptul intern ca ordini juridice paralele, aplicarea dreptului internațional în ordinea juridică a statului nu se poate face decât ca urmare a "**transformării**" dreptului internațional în drept intern, prin adoptarea unor legi interne, care reproduc normele de drept internațional, conferindu-le astfel forță juridică pe teritoriul statului în cauză.

În legătură cu raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern și aplicarea prevederilor tratatelor în ordinea juridică internă a statelor considerăm util să amintim că, la Conferința de la Dumberton Oaks, cu prilejul elaborării Cartei O.N.U., s-a luat în discuție și această problemă, în cadrul Comitetului IV/2. O propunere care viza înscrierea expresă a principiului că "dreptul internațional are o valoare obligatorie pentru state" și acestea "nu se pot sustrage prevederilor sale"

⁹ Ibidem, pag.104.

¹⁰ Charles de Visscher, *Théorie et réalités en droit international public*, 2e édition, Paris, 1955, pag.570.

nu a fost înscrisă în Cartă, ea întrunind 21 de voturi pentru și 15 contra, dar nu două treimi din numărul membrilor Comitetului, așa cum era necesar. S-a convenit, totuși, ca problema să fie reținută pentru a fi discutată în cadrul viitoarelor acțiuni de codificare a dreptului internațional¹¹.

Proiectul de Declarație cu privire la drepturile și îndatoririle statelor, elaborat de Comisia de drept internațional în 1949, a înscris în art.14 principiul că "fiecare stat are îndatorirea de a-și conduce relațiile cu alte state în conformitate cu dreptul internațional și cu principiul că suveranitatea fiecărui stat este supusă supremației dreptului internațional". Doi importanți membri ai Comisiei, **dr.Alfaro** și profesorul **Scelle**, au adus, cu prilejul discutării acestui text, unele precizări. **Dr.Alfaro** a susținut că principiul preeminenței dreptului internațional asupra dreptului intern "ar trebui să fie stabilit în mod formal într-o declarație a drepturilor și îndatoririlor statelor, chiar numai pentru efectul său psihologic asupra opiniei mondiale". Susținând poziția lui **Alfaro**, profesorul **Scelle** a precizat că "a fost întotdeauna folositor a se spune că suveranitatea este supusă limitărilor dreptului internațional"¹².

În ceea ce privește relațiile dintre dreptul internațional și dreptul intern, amintim că potrivit legislației și jurisprudenței anglo-saxone (S.U.A., Marea Britanie), dreptul internațional este considerat a fi o **parte integrantă a dreptului intern**. Această idee cunoaște, însă, anumite circumstanțieri, în dreptul britanic aplicarea unor convenții internaționale ce privesc drepturi ale particularilor fiind condiționată de existența unui **Act al Parlamentului**¹³.

O instanță indiană a decis chiar că, în situația unui conflict între dreptul internațional și dreptul intern, instanțele "trebuie să asculte de legile care au fost adoptate de legislativul statului față de care ei au obligația de fidelitate"¹⁴.

Cât privește practica tribunalelor internaționale, **Curtea Permanentă de Justiție Internațională**, în afacerea privind **Decretele de naționalizare în Tunis și Maroc**, a decis că "problema dacă o anumită materie se găsește sau nu în mod exclusiv în cadrul jurisdicției unui stat este o chestiune relativă, depinzând de dezvoltarea relațiilor internaționale". În afacerea **Nottebohm**, în care s-a pus problema unei naționalități fictive, Curtea a făcut referire la "conceptul de naționalitate adoptat în relațiile internaționale"¹⁵.

Într-o decizie a **Curtii Supreme** a S.U.A. din 1990, în speța **The Paquette Habana; The Lola**, instanța supremă americană a infirmat două hotărâri ale **Curtii**

11 UNCIO, Doc.527/IV/2/27, May 23, 1945.

12 **International Law Commission**, 1st session, 14th meeting, May 3, Yearbook of the International Law Commission, 1949, pag.106, 288.

13 Ian Brownlie, **Principles of Public International Law**, Oxford, Clarendon Press, 1966, pag.39.

14 Decizia Înaltei Curți din Calcutta în speța **Shri Krishna Sharma v.State of West Bengal**, în "The Indian Yearbook of International Affairs", 1954, pag.393.

15 Marjorie Whiteman, **Digest of International Law**, vol.I, Washington, 1963, pag.109, 110.

districtuale din Florida, prin care se operase confiscarea a două vase de pescari cubaneze în virtutea "dreptului de priză", estimând că dreptul internațional protejează navele de pescari nebeligerante, acestea nefiind supuse dreptului de captură. Curtea Supremă a S.U.A. a apreciat, în această speță, că "este o regulă cunoscută a dreptului internațional, bazată pe considerații de umanitate... că navele de coastă de pescuit, cu echipamentul și proviziile lor, cargourile și echipajele neînarmate, desfășurându-și în mod onest profesia lor de a captura și de a aduce pește proaspăt, sunt exceptate de la captură ca priză de război"¹⁶.

O problemă mai complicată s-a ivit într-o altă speță, **Mortensen vs. Peters**, judecată de Înalta Curte de Justiție a Scoției. În acest caz, Curtea scoțiană a susținut valabilitatea unei legi britanice cu privire la conservarea resurselor piscicole (Sea Fisheries Act), deși aceasta era în contradicție cu dreptul internațional și cu drepturile navelor străine în marea liberă. În speța respectivă, Curtea scoțiană nu a avut, de fapt, o altă alternativă, deoarece legislația engleză consacra "doctrina supremației Parlamentului", ea trebuia să aplice legea (Actul Parlamentului) chiar dacă contravenea principiilor dreptului internațional. În consecință, datorită faptului că guvernele străine au protestat în legătură cu legalitatea acestei decizii, guvernul englez a modificat legea în cauză, iar proprietarul traulerului, Mortensen, un acetățean danez care fusese inițial condamnat și obligat să plătească o amendă, a fost eliberat și i s-a restituit suma plătită ca amendă. Este de notat că în această speță, modificându-și legislația, guvernul britanic a argumentat că el a acționat astfel nu pentru a respecta superioritatea dreptului internațional ci pentru a proteja interesele britanice, deoarece dacă legislația contrară dreptului internațional, care dezavantaja proprietarii navelor străine ar fi fost menținută, ar fi existat riscul ca navele britanice să fie tratate și ele în mod similar de către alte state în marea liberă, în apropierea coastelor acestora¹⁷.

În țara noastră, ca și în alte țări foste socialiste, literatura de specialitate a fost pusă în fața unor mari dificultăți atunci când era vorba de a defini poziția conceptuală cu privire la raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern.

Elaborarea noii Constituții a României a fost confruntată și cu problema de principiu a definirii poziției față de relația dintre dreptul internațional și dreptul intern. Adunarea Constituantă, în cadrul căreia au fost reprezentate toate partidele politice parlamentare, a fost unanimă în a accepta teza preeminenței dreptului internațional. În această privință, art.11 din Constituție prevede, în primul său alineat, că "Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte". Același articol, în cel de al doilea alineat, precizează că "Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern". Constituția detaliază, într-un text aparte, relația dintre

¹⁶ Gerhard von Glahn, *Law among Nations. An Introduction to Public International Law*, New York, Toronto, Collier McMillan, 1865, pag.33.

¹⁷ Charles S.Rhyne, *International Law*, Washington, CLB Publishers, Inc., 1971, pag.7-8.

dreptul internațional și dreptul intern, în ce privește **tratatele internaționale privitoare la drepturile omului.**

Articolul 20 al Constituției României, care se ocupă de această problemă, are următorul cuprins:

"(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale".

Din modul în care este redactat textul celui de al doilea alineat al articolului 20 rezultă, clar, **acceptarea priorității reglementărilor internaționale**, dar numai în ceea ce privește **problematica drepturilor omului.** Pentru toate celelalte domenii sunt aplicabile prevederile generale ale articolului 11, la care ne-am referit, și care consideră tratatele ratificate ca fiind elemente componente ale **dreptului intern** al statului român.

Acceptarea primatului reglementărilor internaționale în ceea ce privește drepturile omului se datorește, evident, dorinței de a răspunde exigențelor unui stat de drept, înlăturându-se vicisitudinile unor momente din trecut, în care acceptarea normelor internaționale privind drepturile omului era subordonată unei voințe politice care înțelegea să rețină "selectiv" din sistemul angajamentelor umanitare doar pe acelea care nu îi erau defavorabile. Pe acest plan, deci, acceptarea primatului dreptului internațional față de dreptul intern s-a dorit a fi într-o anumită măsură un **act reparatoriu**, de natură să garanteze tuturor cetățenilor țării că drepturile și libertățile democratice vor fi absolut aceleași pe care statele le-au convenit în cadrul ordinii democratice, neadmițându-se nici un fel de excepții sau derogări.

Așa cum s-a arătat în cele ce preced, Uniunea Europeană a edificat o anumită ordine de drept, distinctă de ordinea juridică internă națională a statelor și prezentând importante trăsături care o individualizează de acestea.

Ordinea juridică comunitară se întemeiază pe acceptarea transferării de către state a unor competențe către instituțiile comunitare, competențe care sunt exercitate în comun de către statele membre ale Uniunii Europene.

Pe de altă parte, în cadrul acestei ordini juridice se mențin importante elemente de suveranitate care determină păstrarea unor competențe deloc neglijabile de către statele ce fac parte din Uniunea Europeană. Acestea dau expresie dreptului fiecăruia din popoarele respective de a-și păstra identitatea structurilor naționale de guvernare, de a decide în mod liber asupra problemelor care le interesează, în consonanță cu obiectivele Comunității stabilite prin instrumentele comunitare de bază.

Ordinea juridică comunitară ce reprezintă, așa cum vedem, un element detașat de ordinea juridică națională - dar nici un element care ar anihila-o sau ar

anula-o pe aceasta - condiționează inevitabil crearea unui sistem de drept în măsură să asigure respectarea obiectivelor fundamentale, aplicarea uniformă a prevederilor privind drepturile omului. Acest sistem se edifică fără a prejudicia cu nimic continuarea activității statale, existența sistemelor de drept pe care le au țările în cauză, sisteme ce se subsumează însă ordinii comunitare, respectând principiile acesteia și facilitând - în final - progresul și prosperitatea tuturor națiunilor, la parametrii unor standarde europene, prin consimțământul și cu contribuția efectivă a țărilor ce fac parte din Uniunea Europeană..

În actualele condiții istorice, problema raportului dintre dreptul intern și dreptul comunitar (nu dreptul internațional) prezintă alte dimensiuni, deoarece dreptul comunitar este recunoscut ca având o forță juridică superioară dreptului intern al statelor ca sistem juridic, potrivit unor autori chiar asupra prevederilor dreptului constituțional. În aceste condiții, problema priorității dreptului comunitar implică alte metode, alte procedee și alte căi de realizare decât aplicarea "clasică" a tratatelor în dreptul intern și participarea statelor la traducerea în viață a angajamentelor internaționale.

3.1.1. *Noua configurație a raporturilor comunitare și impactul său asupra problemei delimitării competențelor naționale de cele comunitare.*

Așa cum se cunoaște, Uniunea Europeană a cunoscut o îndelungată - dar spectaculoasă - evoluție, ce s-a manifestat atât pe plan orizontal (componentă), pe plan vertical (domeniile de acțiune ale Uniunii Europene) și funcțional (prerogativele și atribuțiile diverselor instituții comunitare).

Pe plan orizontal, Uniunea Europeană - care cuprinde în prezent 27 state - a cunoscut un proces de extindere ce s-a desfășurat în mai multe etape. Astfel, cei șase membri "fondatori" ai celor trei instituții comunitare - CECO, CEE și CEEA - au fost Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda și Luxemburg - statele care au semnat la Paris Tratatul CECO la 18 aprilie 1851 și ulterior Tratatul de la Roma, la 25 martie 1957.

Prima etapă a extinderii Uniunii Europene a avut loc în 1973 când Irlanda, Marea Britanie și Danemarca au devenit membre ale Comunităților, după ce depuseseră cererile de aderare în 1961 și le reînnoiseră în 1967.

Un caz singular l-a reprezentat Norvegia, care în urma unui referendum a refuzat aderarea.

Un al doilea moment l-a reprezentat aderarea Greciei la Comunitatea Europeană, această țară devenind în 1981 cea de a 10-a membră a Comunităților Europene.

A treia etapă de extindere a avut loc la 1 ianuarie 1986, când Portugalia și Spania au devenit membre ale Comunităților.

În a patra etapă de extindere a avut loc la 1 ianuarie 1995, când Austria, Finlanda și Suedia au devenit membre ale Comunității.

În anul 2004 a avut loc cea mai mare extindere din istoria Uniunii Europene, când au devenit membre al Uniunii Europene Republica Cehă, Cipru, Estonia, Letonia, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria.

De la 1 ianuarie 2007, România și Bulgaria au devenit și ele membre ale U.E.

Este de semnalat că la 25 mai 1992 Elveția a depus o cerere de aderare la Comunități, pe care a retras-o însă la 6 decembrie 1992.

Norvegia, după ce a refuzat aderarea în urma unui referendum în 1973, a reluat negocierile de aderare în 1992, dar în 1995 Norvegia a refuzat din nou să intre în Comunitatea Europeană.

În prezent - așa cum se cunoaște - se desfășoară negocierile de aderare cu un număr de 10 state din Europa centrală și de Est, în baza recomandărilor Consiliului European de la Luxemburg din decembrie 1997, procesul de aderare fiind lansat la Bruxelles la 30 martie 1998.

Pe plan vertical - așa cum s-a arătat - domeniile de activitate a Uniunii Europene au fost inițial domenii economice, preocupările pentru extinderea sferei de activitate a Comunității în alte sectoare apărând mult mai târziu. Actul Unic European din 1986, intrat în vigoare în 1987, menționează chiar în preambulul său "transformarea relațiilor statelor membre într-o Uniune Europeană".

Actul Unic European introduce importante dispoziții legate de dezvoltarea cooperării politice europene, stabilind obligația de consultare între statele membre. Perspectivile deschise de Actul Unic European, ale cărui insuficiențe aveau să fie denunțate în special de către Parlamentul European, care sublinia persistența deficitului democratic, au condus, în mod rapid la trecerea într-o nouă etapă în evoluția construcției europene¹⁸.

Prin **Tratatul de la Maastricht** au fost modificate tratatele instituind Comunitatea Europeană, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Acest document înscrie prevederi importante legate de colaborarea în domeniul politicii externe și de securitate comună, cooperării în domeniul justiției și afacerilor interne, politica socială și, totodată, instituie o cetățenie unională.

Sunt de remarcat, de asemenea, prevederile ce vizează Uniunea Economică și Monetară, uniunea politică, creșterea rolului Parlamentului European ș.a.

Tratatul de la Amsterdam, încheiat în 1997 și intrat în vigoare în 1999, marchează o etapă importantă în construcția comunitară. Prin acest tratat, Uniunea Europeană este, într-o anumită măsură, transformată. Noi sarcini îi sunt încredințate, rolul cetățeanului este subliniat, iar caracterul democratic al instituțiilor este întărit. Deși construcția comunitară s-a dezvoltat, în sens istoric, în

18 Augustin Fuerea, **Manualul Uniunii Europene**, Editura ACTAMI, București, 2001, pag.31.

jurul obiectivelor economice, accentul este pus de acum înainte pe responsabilitățile politice ale Uniunii, atât în interior, cât și față de restul lumii.

Sunt efectuate importante modificări ale tratatelor comunitare și sunt definite cu mai multă precizie obiectivele Uniunii, menținându-se prevederea că **"Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre"**.

Cooperarea în domeniul politicii externe și securității comune apare mult mai conturată, ca și în domeniul poliției, și cea judiciară în materie penală.

Sunt înserate, pentru prima dată, dispoziții legate de cooperarea **"consolidată"**, prin aceasta înțelegându-se - așa cum am mai arătat - o formă de colaborare specială între un număr limitat de state care doresc să instituie între ele un grad mai înalt de integrare.

De menționat sunt prevederile art.3 în forma revizuită, care definesc în mod detaliat și analitic obiectivele comunitare: interzicerea între statele membre a drepturilor de vamă și a restricțiilor cantitative la intrarea și la ieșirea mărfurilor, ca și a oricăror altor măsuri cu efect echivalent; o politică comercială comună; o piață internă caracterizată de abolirea, între statele membre, a obstacolelor la libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor; măsuri relative la intrarea și circulația persoanelor în piața internă, conform Titlului IV; o politică comună în domeniile agriculturii și pescuitului; o politică comună în domeniul transporturilor; un regim care să asigure că, în Piața internă, concurența nu este afectată; apropierea legislațiilor naționale în măsura necesară funcționării Pieței comune; promovarea unei coordonări între politicile angajării statelor membre în vederea întăririi eficacității lor prin elaborarea unei strategii coordonate pentru angajare; o politică în domeniul social, cuprinzând un Fond social european; întărirea coeziunii economice și sociale; o politică în domeniul mediului; întărirea competitivității industriei Comunității; promovarea cercetării și dezvoltării tehnologice; încurajarea stabilirii și dezvoltării rețelelor transeuropene; o contribuție la realizarea unui nivel ridicat al calității, ca și la înflorirea culturilor statelor membre; o politică în domeniul cooperării pentru dezvoltare; asocierea țărilor și teritoriilor de peste mare, în vederea creșterii schimburilor și urmărirea, în comun, a efortului de dezvoltare economică și socială; o contribuție la întărirea protecției consumatorilor; măsuri în domeniile energiei, protecției civile și turismului.

În sfârșit, prin **Tratatul de la Nisa** au fost aduse alte modificări tratatelor comunitare, vizând componența Comisiei Europene, redistribuirea voturilor în Consiliu, extinderea votului majoritar, sporirea numărului membrilor Parlamentului European și îmbunătățirea sistemului cooperării consolidate¹⁹.

19 Viorel Mărcu, Mihai Ioniță, **Drept instituțional comunitar**, ediția a III-a, revăzută și adăugită, Ovidius University Press, Constanța, 2006, pag.26..

Din punct de vedere funcțional, evoluțiile produse și-au găsit reflectarea atât în ceea ce privește domeniile de acțiune ale Uniunii Europene, cât și repartizarea puterilor în cadrul Comunităților Europene.

În ceea ce privește domeniile de acțiune ale Comunității, acestea - după cum s-a văzut - vizau în primul rând realizarea pieței interne ca o arie geografică substituită ariei geografice naționale, în care se aplică regulile economiei de piață. Se avea în vedere în special asigurarea celor patru "libertăți fundamentale" - libera circulație a persoanelor, libera circulație a mărfurilor, libera circulație a capitalurilor și plăților și libera circulație a serviciilor.

Obiectivul creării unei piețe interne se corela cu efectuarea unor politici comune în domeniul comercial, politicii agrare, transporturilor, politicii economice și monetare, politicii sociale etc. Acestor politici li s-au adăugat, după cum am văzut, și elemente noi, ce nu țineau atât de aspecte economice, cât și cele de ordin politic, de cooperare în domeniul justiției și al afacerilor interne etc.

Corelativ domeniilor de acțiune ale Uniunii Europene care s-au precizat și concretizat, pe parcursul timpului s-au concretizat, în lumina prevederilor tratatelor și a practicii acumulate, o serie de funcții importante și anume: **funcția normativă**, sub un dublu aspect - **funcția constituantă** și **funcția legislativă**, prima referindu-se la admiterea de noi membri și revizuirea tratatelor, cea de a doua la activitatea propriu zisă de elaborare a actelor comunitare; **funcția executivă**, de administrare, gestiune și execuție; **funcția bugetară**, de colectare și de folosire a resurselor în cadrul unui buget integrat și **funcția de control** asupra activităților, dar și a gestiunii comunitare. La acestea se adaugă și **funcția judiciară**, care revine Curții de Justiție a Uniunii Europene, funcție ce vizează pe de o parte soluționarea marilor litigii, dar și asigurarea unei interpretări corecte și eficiente a tratatelor și a prevederilor comunitare.

La începutul activității Uniunii Europene repartizarea acestor funcții părea a fi cât se poate de clară și anume; funcția legislativă aparținea Consiliului (repetăm, spre deosebire de sistemul intern, unde Parlamentul este principalul organ legiuitor, în sistemul comunitar Consiliul este cel care elaborează în principal actele comunitare), funcția executivă Comisiei, funcția bugetară de asemenea Comisiei în colaborare cu Parlamentul, funcția de control Parlamentului și Curții de Conturi, iar funcția judiciară Curții de Justiție a Uniunii Europene, ajutată de Tribunalul de Primă Instanță, care a fost legalizat prin Tratatul de la Nisa, când i s-au recunoscut pentru prima oară, de fapt, competențele printr-un tratat cu valoare constituțională.

Pe parcursul timpului s-au produs importante redimensionări în raporturile de influență și de pondere ale diferitelor instituții comunitare. Rolul Parlamentului a crescut în mod considerabil, el participând la procesul legislativ prin consultare, cooperare, co-decizie sau avize conforme. Pe de altă parte, Comisia și-a întărit puternic rolul său în sistemul comunitar, ea tinzând să-și asume și o serie de acte cu caracter normativ ce nu sunt de importanță

fundamentală și care vizează desfășurarea activităților comunitare - preluând astfel unele din atribuțiile Consiliului.

Și în domeniul funcției bugetare, dacă propunerea bugetului se face de către Comisie, adoptarea sa se efectuează în cadrul co-deciziei de către Consiliu și Parlament; numai executarea bugetului revine Comisiei.

În ce privește funcția de control se amplifică rolul Parlamentului ca instituție de control comunitar, el putând să decidă chiar demiterea Comisiei în întregime, în cazul în care organele sale subsidiare de anchetă sau dezbaterile atestă că membrii Comisiei - individual sau Comisia în totalitatea ei - nu și-au îndeplinit atribuțiile.

Aceste mutații ne demonstrează că pe plan funcțional se produc anumite modificări de echilibru, care dintr-un punct de vedere, al optimizării activităților comunitare, determină dacă nu o "regândire" a competențelor diferitelor organe, cel puțin anumite "ajustări" ale prerogativelor acestora, tocmai din dorința ca derularea vastului mecanism comunitar să se realizeze în condiții optime, fără a crea disfuncționalități și fără a pune în discuție nici interesele statelor și nici marile principii comunitare.

Este neîndoielnic că aceste structurale procese de mutații, sporirea competențelor comunitare în diverse domenii, inevitabilitatea admiterii unor noi state, au ridicat - după cum era și firesc - probleme juridice de maxim interes în ceea ce privește exercitarea competențelor de către instituțiile comunitare în raport cu statele membre. În această privință, un rol deosebit de important l-a avut practica Curții Europene de la Luxemburg, care a fost confruntată cu numeroase probleme ce decurgeau din - ca să spunem așa - "rămânerea în urmă" a cadrului juridic comunitar în raport cu amploarea și volumul pe care l-au căpătat activitățile comunitare.

Așa, de pildă, în anumite domenii comunitare în care competențele Uniunii sunt clare și exclusive, Curtea a recunoscut totuși posibilitatea statelor de a adopta anumite măsuri naționale, ca o consecință a faptului că nu existau încă elaborate măsuri la nivel comunitar. Astfel, în afacerea Cassis de Dijon (1970) Germania a invocat absența unei organizații comune a pieței pentru apărarea măsurilor comerciale care interzic comercializarea alcoolului prezentând un grad de concentrare inferior. Curtea a admis dreptul statelor - în absența unei organizații comune - de a regla producția, dar a subliniat totodată că aceasta se efectuează în limitele strict bazate pe rațiuni interpretative de interes general, datorită riscurilor create pentru circulația comunitară de către disparitățile legislației naționale. Totodată, însă, ea a respins teza susținută de Germania a inexistenței unei organizații, invocată - după cum s-a arătat - și a recurs la alte motive de interes general²⁰.

În afacerea *Wijzenbeek* (1999) Curtea a considerat, în legătură cu libera circulație a cetățenilor europeni, că ținând seama de absența unor dispoziții comunitare de aplicare, stadiul actual al dreptului comunitar nu se opune ca un stat membru să oblige "o persoană cetățean sau nu al Uniunii Europene să-și stabilească naționalitatea în momentul intrării pe teritoriul acestui stat membru printr-o frontieră interioară a Comunității, cu condiția ca sancțiunile să fie comparabile cu acelea care se aplică infracțiunilor naționale similare și să nu fie disproporționate, creind o amenințare pentru libera circulație a persoanelor"²¹.

3.1.2. *Principiile subsidiarității și proporționalității și incidența lor asupra atribuirii și delimitării de competențe în cadrul Uniunii Europene.*

Principiul subsidiarității ocupă - așa cum s-a văzut - un rol esențial nu numai în organizarea actuală, dar și în cea de perspectivă a Uniunii Europene. După cum arată autorii români Ion Jinga și Andrei Popescu "Conceptul de subsidiaritate își are originea în doctrina socială a bisericii, care are în vedere organizarea relațiilor între diferitele grupuri sociale și afirmă principiul conform căruia colectivitățile mari nu trebuie să intervină la nivelul colectivităților mici decât în probleme ce pot fi mai bine soluționate la eșalonul superior, cu alte cuvinte «centrul» nu intervine decât de o manieră subsidiară în raport cu colectivitățile de bază".

Într-un raport al Comisiei Europene din 26 iunie 1975, se spune că: «Uniunea Europeană nu trebuie să conducă la realizarea unui super-stat centralizat. În consecință și în conformitate cu principiul subsidiarității, nu vor fi atribuite Uniunii decât sarcinile pe care statele membre nu le vor putea îndeplini în mod eficace». Definiția de mai sus reprezintă - după cum arată autorii menționați - ceea ce se numește «subsidiaritatea inițială». Următor adoptării Tratatului de la Maastricht, principiul subsidiarității a fost menționat în acest document, ideea fiind preluată și în Tratatul de la Amsterdam în articolul 3B, art.5 TCE - versiunea consolidată, în următoarea redactare: «Comunitatea acționează în limita competențelor și a obiectivelor ce-i sunt conferite prin Tratat. În domeniile ce nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine - conform principiului subsidiarității - decât în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot fi realizate de o manieră suficientă de către statele membre, ele fiind - datorită dimensiunilor și efectelor la care dau naștere - îndeplinite mai bine printr-o acțiune la nivel comunitar»²².

Numeroși autori de specialitate care s-au ocupat de principiul subsidiarității au acordat o importanță dintre cele mai mari acestui principiu. Nu întâmplător în

21 Joël Rideau, *op.cit.*, pag.501.

22 Ion Jinga, Andrei Popescu, *Integrarea europeană. Dicționar de termeni comunitari*, Editura Lumina Lex, București, 2000, pag.163-164.

legătură cu definiția și incidențele lui au fost editate numeroase studii și lucrări de referință²³.

Relevând valoarea incontestabilă a acestui principiu, Joël Rideau observă că dacă inițial statele au devenit conștiente de necesitatea atribuirii unor competențe Comunităților pentru a putea face față unor sarcini comune, "dezvoltarea competențelor comunitare și exercitarea lor au suscitat reacții de teamă emanând din partea unor anumite state neliniștite de a vedea suveranitatea lor limitată. Parlamentele naționale s-au simțit adesea lipsite de prerogativele lor legislative în folosul unui sistem caracterizat printr-un incontestabil deficit democratic. Componentele etatice s-au simțit de multe ori frustrate și neliniștite față de puterea comunitară. Reacțiile lander-urilor germane au jucat, de altfel, un veritabil rol de catalizator în consacrarea acestui principiu"²⁴.

Jean-Paul Jacqué observa și el că "noțiunea de subsidiaritate se întemeiază pe ideea potrivit căreia competențele trebuie să fie exercitate la nivelele cele mai apropiate posibil de cetățeni"²⁵.

Principiul subsidiarității este, potrivit doctrinei, consacrat de mai multe prevederi:

- preambulul Tratatului asupra Uniunii Europene, care se referă la ideea apropierii deciziilor de cetățeni;

- articolul 2 TUE (fost B), potrivit căruia subsidiaritatea apare ca un principiu aplicabil ansamblului acțiunii europene, respectiv tuturor celor trei piloni (PESC, JAI și CE);

- articolul 5 din Tratatul CEE (fost 3B) care definește subsidiaritatea ca un principiu constituțional al dreptului comunitar ce poate fi controlat de către Curtea Europeană de Justiție;

- un protocol asupra aplicării principiilor proporționalității și subsidiarității, anexat la Tratatul CE de către Tratatul de la Amsterdam;

- în numeroase prevederi ale Tratatelor de la Maastricht și Amsterdam; potrivit cărora acțiunea comunitară este descrisă ca o complementaritate aceleia a statelor membre.

În ceea ce privește noțiunea de subsidiaritate, Jean-Paul Jacqué observă că aceasta este un principiu ce reglementează **exercițiul competențelor**. Deși formularea utilizată de către Tratat este negativă ("Comunitatea nu intervine..."), principiul subsidiarității prezintă două aspecte: pe de o parte el limitează intervenția comunitară atunci când o problemă poate fi mai bine soluționată de către statele membre; pe de altă parte, însă, el **implică o acțiune comunitară** atunci când aceasta apare necesară datorită dimensiunilor problemei și incapacității statelor membre de a o trata în mod eficace.

23 Pentru o bibliografie cuprinzătoare a se vedea Joël Rideau, *op.cit.*, pag.516).

24 Joël Rideau, *op.cit.*, pag.518.

25 Jean-Paul Jacqué, *op.cit.*, pag.120.

Aplicarea principiului subsidiarității a suscitat - cum era și firesc - importante probleme de interpretare, în special la nivelul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Una dintre acestea este problema dacă acțiunea statelor membre la care se referă art.5 (ex 3B) trebuie raportată la activitatea desfășurată de state în mod individual sau/și colectiv. Aceasta implică a se examina dacă o acțiune colectivă a statelor poate intra sau nu sub incidența principiului subsidiarității, și în ce măsură. Curtea de Justiție, în 1991, în speța **Parlamentul vs. Consiliu**, și-a exprimat punctul de vedere, statuând următoarele: "Competența Comunității în acest domeniu nu este exclusivă. Statele membre sunt deci în măsură să subscrie ele însele angajamente față de statele terțe, în mod colectiv sau individual, sau chiar împreună cu Comunitatea" (Decizia 2.3.1994). După cum observa Jean-Paul Jacqué, această decizie a fost luată într-un domeniu specific, ajutorul pentru dezvoltare, domeniu în care Comunitatea are competență numai să coordoneze și să completeze acțiunea statelor membre, ceea ce face ca argumentația Curții "să nu facă sigur că această rațiune ar putea fi transpusă în alte domenii, cum este piața interioară"²⁶.

Într-o hotărâre pronunțată în 1997 într-o speță care opunea pe de o parte **R.F.G.** iar pe de altă parte **Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene**, Curtea a apreciat că nu ar fi necesar ca în mod expres Consiliul să motiveze examinarea de către el a principiului subsidiarității atunci când apare că legiuitorul a precizat în mod suficient că acțiunea sa este conformă cu principiul subsidiarității.

Într-o speță ce privea organizarea timpului de lucru, Curtea s-a limitat să noteze că s-a constatat de către Consiliu că obiectivul avut în vedere necesita o acțiune comunitară (**Marea Britanie și Irlanda de Nord vs. Consiliul Uniunii Europene**, dosar C 84/94, hotărârea din 12 noiembrie 1996).

Într-un important comunicat din decembrie 1990, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a adus unele precizări, precizând că "principiul subsidiarității va deveni nu numai un element de interpretare, ci și un mijloc de anulare sau de excepție împotriva unui act bazat pe dispozițiile menționate speciale". După cum arată Curtea, "ca fundament al unui mijloc îndreptat contra actelor luate de către instituții politice, principiul subsidiarității ar fi de aplicare în special prin recursul în anulare, acțiunea prejudicială asupra validității unui act al instituțiilor și excepția de ilegalitate ridicate în conformitate cu art.184 (241)".

Dând prilejul să fie invocat în orice procedură, în virtutea Tratatului în care competența instituțiilor interesate poate să fie pusă în cauză, principiul subsidiarității va găsi locul său printre instrumentele juridice deja existente²⁷.

Jurisprudența comunitară a admis în mod treptat acest principiu, dându-i interpretarea cuvenită. Astfel, atunci când principiul subsidiarității a fost invocat de

²⁶ Jean-Paul Jacqué, *op.cit.*, pag.127.

²⁷ Joël Rideau, *op.cit.*, pag.535.

Comisie în fața justiției comunitare pentru a justifica faptul că nu a dat o soluție unei plângeri, tribunalul nu a acceptat acest argument și a statuat conform jurisprudenței anterioare, considerând absența unui interes comunitar pentru a da urmare unei plângeri (Tribunalul de Primă Instanță, sentința din 24 ianuarie 1995, în **afacerea Tremblay ș.a. împotriva Comisiei**).

La rândul său, în **afacerea Comisia vs. Belgia**, judecată în 1996, Curtea a exclus posibilitatea ca principiul subsidiarității să justifice sustragerea în materie culturală a unui stat de la obligațiile decurgând din Directiva 89/552/CEE din 3 octombrie 1989 cu privire la redistribuirea programelor prin cablu.

Principiul subsidiarității prezintă importante legături cu proporționalitatea. Acest principiu reprezintă un corolar indispensabil al suveranității și intervine de fapt după ce se examinează problema subsidiarității.

Așa cum s-a observat în doctrină, **examinarea proporționalității intervine după aceea a subsidiarității.** Subsidiaritatea urmează să determine dacă competența trebuie să fie exercitată. Proporționalitatea intervine odată adoptată decizia de a exercita competența, spre a se putea determina întinderea legislației. Scopul său este de a evita excesul de reglementări comunitare, ceea ce implică să se examineze dacă nu există alte mijloace pe care legislația le-ar putea propune pentru a atinge obiectivele Comunității, "implicând constrângeri mai puțin puternice pentru destinatarii acesteia"²⁸.

Prin urmare, se poate spune - împreună cu autorii de specialitate - că principiul proporționalității vizează atât conținutul unei acțiuni avute în vedere, cât și forma pe care trebuie să o îmbrace această acțiune.

Așa cum s-a arătat la punctul precedent, în cadrul Convenției de la Bruxelles pentru viitorul Europei, **principiul proporționalității a fost adesea invocat împreună cu principiul subsidiarității** - practic cele două principii apărând de nedespărțit în economia documentelor comunitare.

Relația dintre cele două principii apare și în modul de redactare a Tratatului Constituțional, respectiv art.7 și urm.

Importanța acestui principiu a fost de altfel relevată și în luările de cuvânt ale delegației române în cadrul Conferinței de la Bruxelles privind viitorul Europei. Se poate aprecia deci că cele două principii - atât de des invocate - reprezintă o importantă formă de manifestare în special a dorinței țărilor mici din cadrul Comunității de a crea o relație de echilibru între puterea comunitară, tot mai vizibilă, și aparatul instituțional comunitar, care acționează deasupra statelor suverane și interesele naționale ale acestora, ce reprezintă un element deloc neglijabil, fără respectarea căruia nu se poate realiza cu succes progresul Comunității.

28 Idem, pag.130.

3.1.3. *Principiul priorității dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre.*

Prioritatea dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre reprezintă o consecință logică a constituirii unei organizații cu caracter supranațional în cadrul căreia, pentru anumite domenii, sunt adoptate reglementări la nivelul întregii Comunități.

După cum s-a arătat în literatura de specialitate, "din moment ce s-a admis că ordinea juridică comunitară se integrează în sistemele juridice naționale, iar dispozițiile sale creează în mod direct drepturi și obligații pentru particulari, cărora judecătorii naționali trebuie să le asigure respectul, era inevitabil ca acești judecători să se găsească în prezența unei probleme de precădere între dreptul național și dreptul comunitar, pentru rezolvarea cărora Tratatul nu cuprind nici o indicație"²⁹.

S-a mai arătat că indiferent dacă Tratatul nu ar fi vorbit despre prioritatea dreptului comunitar, afirmarea acestuia nu este deloc surprinzătoare, ținând seama de misiunea ce-i revine Curții Europene de Justiție de a asigura respectul dreptului comunitar³⁰.

Recunoașterea priorității dreptului comunitar față de dreptul statelor membre a reprezentat, după cum am mai arătat, o creație jurisprudențială, mai precis a Curții de Justiție a Uniunii Europene, în afacerea *Costa vs. Enel* (1964). În acel an, statul italian naționalizase toate unitățile de producție și de distribuire a energiei electrice, înființând Societatea Națională de Electricitate - ENEL. Avocatul Flaminio Costa, care fusese acționar la una dintre firmele naționalizate, a atacat actul de naționalizare în fața instanței italiene care, la rândul său, a sesizat Curtea de Justiție Europeană pentru a obține o hotărâre preliminară. Întrebarea adresată de instanța italiană Curții Europene de Justiție era aceea dacă legea internă de naționalizare este compatibilă cu prevederile Tratatului CEE. Curtea a reformulat însă întrebarea arătând că ea nu are competența de a interpreta dreptul național al unui stat și a preferat să se concentreze asupra problemei cum trebuie interpretate textele din Tratatul CEE la care făcuse referire instanța italiană.

În hotărârea pronunțată, Curtea a adus importante contribuții juridice, definind **relația dintre dreptul comunitar și dreptul intern al statelor membre**. După cum se arată în Decizia Curții din 15 iulie 1964, "Prin crearea unei comunități pe o durată nelimitată, având propriile sale instituții, propria sa personalitate, precum și propria sa capacitate de reprezentare pe plan internațional, și mai ales puteri reale provenind tocmai dintr-o limitare a suveranității țărilor membre sau din transferul de puteri de la țările membre către Comunitate, statele membre și-au limitat drepturile lor suverane și au creat astfel un "corp de legi care unește atât statele membre cât și cetățenii lor".

29 Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, ed.5, Montchrestien, Paris, 1995, pag.261.

30 Vezi Jean-Paul Jacqué, *op.cit.*, pag.466.

În viziunea Curții, integrarea în sistemul de legi al fiecărui stat membru a prevederilor legale care derivă din Comunitate și, mai general, din spiritul tratatului, face imposibil pentru state să acorde întâietate unui sistem juridic unilateral și unor măsuri subsecvente, asupra unui sistem juridic pe care l-au acceptat în baza principiului de reciprocitate. Asemenea măsuri nu pot fi, prin urmare, neconforme cu acel sistem. Dreptul care decurge din Tratat (ce reprezintă o sursă de drept independentă), nu poate fi anulat de prevederile legale ale fiecărei țări membre, indiferent de cadrul lor juridic, atât datorită naturii sale speciale și originale, cât și prin aceea că astfel ele ar fi lipsite de caracterul lor de drept comunitar, iar bazele juridice ale comunității ar fi puse sub semnul întrebării.

"Tranziția statelor de la sistemul lor propriu de legi la sistemul juridic comunitar, împreună cu drepturile și obligațiile care provin din acesta, antrenează cu ea o limitare permanentă a drepturilor lor suverane"³¹.

În decizia menționată, Curtea a mai subliniat că "obligația unei țări membre, potrivit Tratatului CE, care nu este supusă nici unor condiții, și nici în ceea ce privește executarea și efectele sale, devine parte integrantă a sistemelor juridice din țările membre, și prin urmare "devine o parte a propriului sistem de drept al acestora, și îi privește direct pe cetățenii lor, în favoarea cărora au fost create drepturi individuale, și pe care instanțele din fiecare țară trebuie să le protejeze"³².

Comentând această importantă decizie a Curții Europene de Justiție, Jean Boulouis observă că "ceea ce Curtea denumeste <<preeminență>> a dreptului comunitar și care va deveni <<prioritatea sa>> nu s-a întemeiat pe primatul dreptului internațional, nici pe un postulat ierarhic, cum ar fi fost expresia unei concepții federale sau naționale. Cu atât mai puțin ea nu s-a întemeiat nici pe dispozițiile speciale ale Tratatului, care au fost invocate, și nici pe alte exemple concludente ale unei construcții ale cărui fundamente veritabile se găsesc în altă parte"³³.

În opinia cunoscutului autor, fundamentul deciziei Curții "se găsește în noțiunea de piață comună, care implică de această dată uniformitatea și omogenitatea dreptului care reglementează această piață, la fel cum noțiunea de Comunitate implică supunerea către anumite îndatoriri de solidaritate și de respect a unei egalități care sunt inerente naturii însăși a unei Comunități"³⁴.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a pronunțat și alte hotărâri în care prioritatea dreptului comunitar față de dreptul intern al statelor membre a fost recunoscută. În speța Kupferberg (1982) Curtea a trebuit să răspundă printre altele

31 Hotărârea Curții din 15 iulie 1964, speța Costa versus Enel, în Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, **Justiția Europeană. Mecanisme, deziderate și perspective**, Editura Lumina Lex, București, 2002, pag.711-712.

32 Idem, pag.712.

33 Jean Boulouis, *op.cit.*, pag.262.

34 Ibidem, pag.263.

la întrebarea: ce poziție au tratatele internaționale încheiate de Comunitatea Europeană în ordinea juridică comunitară?

În fapt, firma Kupferberg importase în 1976 vin Porto din Portugalia în Germania, unde autoritățile vamale au stabilit că ea trebuie să plătească un impozit de egalare de monopol. Firma respectivă a refuzat însă să plătească suma cerută, invocând o convenție de liber schimb încheiată de Portugalia și Comunitatea Europeană în 1972, Convenție care în art.21 interzicea aplicarea oricăror impozite interne, care - direct sau indirect - ar fi afectat într-un mod discriminatoriu circulația mărfurilor.

În decizia sa, Curtea a stabilit că printr-un tratat încheiat de Comunitate, statele membre se obligă nu față de terții contractanți, ci mai ales față de Comunitatea Europeană, deoarece "noul tratat devine parte integrantă a ordinii juridice comunitare și, prin urmare, are o valabilitate și o aplicabilitate directă, cu condiția ca prevederile Tratatului să aibă ca obiect obligații necondiționate, clare și neechivoce"³⁵.

Prioritatea dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre a fost accentuată și mai mult prin Decizia dată de Curtea Europeană de Justiție în speța **Internationale Handelsgesellschaft**, judecată în 1970. În această cauză, firma Internationale Handelsgesellschaft solicitase restituirea unei părți din cauțiune care nu fusese folosită, dar care fusese totuși percepută pentru licențele import-export de cereale din partea autorității germane de specialitate.

Instituția cauțiunii fusese introdusă prin Regulamentul Consiliului de Miniștri al C.E.E. nr.120/1967, act normativ în care se preciza că dacă licența nu fusese exploatată la maximum, cauțiunea nu mai poate să-i fie restituită celui care a depus-o. Instanța germană a considerat că reglementarea CEE încălca prevederile legii fundamentale (Constituția germană), și în consecință ea nu ar putea fi aplicabilă pe teritoriul german.

În decizia Curții pronunțată la 17 decembrie 1970 s-a specificat că validitatea acțiunilor comunitare nu poate fi apreciată decât în funcție de dreptul comunitar, deoarece acest drept - care decurge din propriile sale izvoare - are precădere față de o normă națională, precizând că "în fața normelor de drept comunitar nu beneficiază de prioritate nici măcar normele de drept constituțional național"³⁶.

Referindu-se la respectarea drepturilor fundamentale, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a opinat că aceste drepturi trebuie să aibă la bază prevederi constituționale naționale, dar "aplicate pe structura și scopurile Comunității".

O altă importantă speță în care Curtea a reafirmat prioritatea dreptului comunitar față de dreptul național este afacerea **Simmenthal**, judecată la 9 martie 1978. În această speță, pretorul din Susa (Italia) care transmisese dosarul Curții

³⁵ Fabian Gyula, **Curtea de Justiție Europeană. Instanță de judecată supranațională**, teză de doctorat, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 2001, pag.249.

³⁶ Fabian Gyula, **op.cit.**, pag.252.

Europene de Justiție, solicitase printre altele o clarificare a problemei ce anume normă urmează a fi aplicată în cazul unei contradicții între o regulă comunitară și o dispoziție posterioară a legii naționale.

Pronunțându-se pentru prioritatea dreptului comunitar, Curtea Europeană de Justiție a arătat că "ar fi incompatibil cu exigențele inerente naturii însăși a dreptului comunitar orice dispoziție a unei ordini juridice naționale sau orice proiect legislativ, administrativ sau judiciar, care ar avea ca efect să diminueze eficacitatea dreptului comunitar".

Pe de altă parte, ea a specificat că "judecătorul național are obligația să asigure protecția drepturilor conferite prin dispozițiile ordinii juridice comunitare fără să se preocupe sau să aștepte eliminarea efectivă, de către organele naționale abilitate în acest scop, a eventualelor măsuri naționale care ar obstacula (împiedica) aplicarea directă și imediată a regulilor comunitare"³⁷.

După cum s-a arătat în literatura de specialitate, "prioritatea dreptului comunitar este cheia universală care trebuie să permită judecătorilor naționali să înlăture toate dificultățile pe care ar putea să le întâlnească"³⁸.

Autoarea română Roxana Munteanu, care folosește termenul "întâietatea dreptului comunitar" identifică o serie de elemente care se desprind din jurisprudența Curții de Justiție și anume:

- întâietatea nu este privilegiul numai al dreptului comunitar originar, ea referindu-se și la deciziile instituțiilor comunitare, la directive și la acorduri internaționale;

- principiul întâietății dreptului comunitar apare ca fiind strâns legat de cel al autonomiei ordinii juridice comunitare;

- efectul direct și întâietatea dreptului comunitar nu se confundă, deoarece ele rezultă dintr-o comunitate de origine, având însă un fundament diferit;

- efectul întâietății regulilor comunitare se manifestă în raport cu dreptul național contrar, chiar dacă este vorba de o regulă de drept național posterioară;

- regula întâietății dreptului comunitar este necondiționată, dar și absolută, în sensul că se aplică oricărei norme interne, oricare ar fi rangul său, deci și unei norme constituționale³⁹.

Se poate conchide, deci, că principiul priorității normelor comunitare este unul dintre marile principii ce guvernează activitatea Comunităților Europene și care asigură aplicarea uniformă a prevederilor ce vizează domeniile de bază în care Comunitatea a înțeles să adopte reglementări internaționale.

Așa cum s-a arătat, "Conform Curții de Justiție, judecătorul național însărcinat cu aplicarea dispozițiilor dreptului comunitar are obligația de a asigura

37 Documentation française, *L'Union Européenne et les Communautés Européennes: le système institutionnel*, pag.45.

38 Jean Boulouis, *op.cit.*, pag.263.

39 Roxana Munteanu, *Drept european. Evoluție, instituții, ordine juridică*, Editura Oscar Print, București, 1996, pag.360 și urm.

efectul deplin al acestora, inclusiv prin neaplicarea oricărei dispoziții contrare din legislația națională a țării respective, chiar dacă legea națională a fost adoptată ulterior intrării în vigoare a normei comunitare, fără să aștepte ca norma națională incriminată să fie mai întâi abrogată"⁴⁰.

3.1.4. *Principiul aplicabilității directe a dreptului comunitar.*

Principiul aplicabilității directe a dreptului comunitar se corelează în mod strâns cu principiul priorității dreptului comunitar față de dreptul național al statelor membre. Este de remarcat că, inițial, singura mențiune a unui tratat comunitar din care s-ar fi putut deduce principiul aplicabilității directe a normelor comunitare era art.249 (fost 189), care preciza că regulamentele comunitare sunt "direct aplicabile în toate statele membre".

Practica judiciară a dezvoltat însă acest principiu, iar Curtea Europeană de Justiție a fost aceea care a fundamentat cât se poate de clar ideea aplicabilității directe a dreptului comunitar. După cum s-a arătat în literatura română de specialitate, "Aplicabilitatea directă a dreptului comunitar înseamnă că eficacitatea regulilor sale nu ar putea fi subordonată anumitor formalități pentru introducerea acestuia în ordinea internă a statelor membre și cu atât mai puțin transformării sale în drept intern"⁴¹.

O decizie importantă a Curții Europene de Justiție, prin care aplicațiunea directă a dreptului comunitar a fost neechivoc fundamentată, a fost cunoscuta speță **Van Gend și Loos**, în cadrul căreia Curtea Europeană de Justiție a pronunțat o decizie la 5 iunie 1963. În această speță era vorba de o acțiune introdusă în fața instanței administrative TARIEF-COMMISSE din Amsterdam de către firma Van Gend și Loos, care refuzase să plătească o taxă vamală de 8%, instituită pentru substanțele chimice importate din Germania. În această speță, instanța vamală olandeză a formulat o întrebare către Curtea de Justiție Europeană, solicitându-i să precizeze dacă art.25(12) din Tratatul CEE, care prevedea că "în relațiile lor comerciale reciproce, statele membre se abțin să introducă noi drepturi de import și export sau noi taxe cu efect echivalent sau să le majoreze pe cele aplicate", poate sau nu să confere drepturi indivizibile ce urmează să fie luate în considerare de către judecătorul național.

În cauza respectivă, Curtea Europeană a pronunțat o hotărâre în care a fundamentat în mod amplu o serie de probleme de drept. Astfel, în hotărâre se arată că "Obiectul Tratatului CEE de a stabili o piață comună, a cărei funcționalitate preocupă părțile interesate din comunitate, presupune că acest tratat reprezintă mai mult decât un contract care doar crează obligații reciproce între statele contractante. Această opinie este confirmată de preambulul tratatului, care face referire nu numai la statele membre, cât și la cetățenii acestora. De asemenea, este confirmată și de

40 Ion Jinga, Andrei Popescu, **Integrarea europeană. Dicționar de termeni comunitari**, Editura Lumina Lex, București, 2000, pag.158.

41 Roxana Munteanu, *op.cit.*, pag.343.

stabilirea instituțiilor înzestrate cu drepturi de decizie, a căror exercitare afectează statele membre și cetățenii acestora"⁴².

Pe baza unei analize cât se poate de pertinente, Curtea a dezvoltat ideea că "Independent de legislația statelor membre, legea comunitară nu impune doar obligații asupra cetățenilor, dar le conferă acestora și drepturi ce devin o componentă a statutului lor juridic. Aceste drepturi nu apar numai unde sunt acordate în mod expres prin tratat, dar și în urma obligațiilor pe care tratatul le impune într-un mod clar definit, asupra cetățenilor cât și a statelor membre"⁴³.

Importante elemente legate de efectul direct au fost aduse de Curte și în afacerea *Simmenthal*, judecată în 1978. După cum s-a arătat de către specialiștii în drept comunitar, în această cauză Curtea a desprins trei idei deosebit de importante: ideea că regulile de drept comunitar trebuie să-și desfășoare "plenitudinea efectelor sale într-o manieră uniformă, în toate statele membre"; că ele constituie "o sursă de drepturi și de obligații pentru toți cei la care se referă, indiferent că este vorba de state membre sau de particulari", iar "orice judecător... care a fost sesizat în cadrul competenței sale are, în calitate de organ al unui stat membru, misiunea de a proteja drepturile conferite particularilor de către dreptul comunitar"⁴⁴.

A mai fost subliniată și ideea că este necesar ca "actul comunitar în cauză să cuprindă dispoziții necondiționate și suficient de precise", la care se adaugă și cerința ca regulile în cauză să fie clare. Aceste idei au fost dezvoltate de Curte în speța *RATTI* (1979), *Modelo SGPS-SA* (1998), *Defrenne* (19976), *Barber* (1990) ș.a.

Jean Boulouis observă că "aplicabilitatea directă are în principiu consecința de a deposea statele membre de orice posibilitate de intervenție în ceea ce privește dispozițiile de drept comunitar care sunt în cauză"⁴⁵.

Guy Issac și Marc Blancquet consideră ca aplicabilitatea directă are trei efecte:

- un efect **pozitiv**, în favoarea justițiabililor cărora le garantează posibilitatea de a-și apăra drepturile în fața judecătorilor din statele membre;
- un efect de **sanctiune** față de statele membre care nu au luat măsurile de executare cerute pentru aplicarea dreptului comunitar;
- aplicațiunea directă își produce efectele **chiar în prezența unei norme naționale contrare**, ceea ce asigură dreptului comunitar o "forță de penetrație irezistibilă în ordinea juridică a statelor membre"⁴⁶.

42 Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, *op.cit.*, pag.705.

43 *Ibidem*, pag.705-706.

44 Hotărârea din 9 martie 1978.

45 Jean Boulouis, *op.cit.*, pag.255.

46 Guy Issac, Marc Blancquet, *Droit communautaire général*, ed.8, Armand Collin, Dalloz, Paris, 2001, pag.202.

Lucrările de specialitate consacrate efectului direct diferențiază modalitatea în care acesta se realizează în concordanță cu diversele tipuri și categorii de izvoare comunitare.

a) în ceea ce privește tratatele, jurisprudența Curții Europene de Justiție a consacrat un efect direct al dreptului comunitar atât pentru particulari, în relațiile cu statele membre ai căror cetățeni sunt (efectul direct orizontal), cât și în ceea ce privește relațiile cu alți particulari (efectul direct vertical).

După cum s-a subliniat în literatura română, "Numeroase dispoziții din tratatele comunitare nu produc însă decât efecte directe limitate. Este vorba despre acele dispoziții care, în general, au drept efect să creeze drepturi pentru particulari numai împotriva statelor membre. O asemenea restricție rezultă din obiectul acestor dispoziții prin care se impune suprimarea sau interzicerea unor măsuri statale"⁴⁷.

b) în ce privește regulamentele, acest efect fiind cât se poate de clar, nu suscită probleme deosebite de aplicatie, efectele regulamentelor manifestându-se atât în relațiile dintre state, cât și în relațiile dintre particulari.

Faptul că anumite regulamente prevăd cerința unor măsuri naționale subsecvente pentru punerea în aplicare a normelor comunitare nu constituie un obstacol în calea realizării efectului direct, deoarece aceasta ar permite judecătorului să controleze el însuși conformitatea măsurilor naționale cu regulamentele care în mod firesc și neechivoc leagă statele.

În legătură cu regulamentele semnalăm o interesantă speță soluționată de Curtea Europeană de Justiție în 1994, în cauza privind "reglementarea pieței bananelor". În această cauză, Germania introdusese o acțiune împotriva Consiliului, solicitând Curții să se pronunțe asupra legalității unui regulament (404/93) emis de Consiliu, prin care fusese introdus un sistem unic de organizare pentru piața bananelor, în urma căruia comercianții germani de banane au fost afectați întrucât ei nu au mai putut aduce cantități suficiente de banane din țările din afara Comunității.

Examinând cauza, Curtea a respins opinia Germaniei "arătând că nu poate înlocui măsurile luate de Consiliu din moment ce acestea nu sunt luate pe baza unei aprecieri eronate de notorietate". Totodată, Curtea a respins susținerea Germaniei că regulamentul menționat "ar contraveni principiului proporționalității la care se raportează atât de des în procesul comunitar acțiunile organelor sau ale statelor membre"⁴⁸.

O altă speță interesantă privind regulamentele este speța "Cernobâl", judecată în 1988. În această speță, Parlamentul European introdusese o acțiune în anulare împotriva Consiliului, solicitând anularea unui regulament din 1987 privind stabilirea valorilor maxime de radioactivitate admise în alimente și furaje, în cazul

47 Roxana Munteanu, *op.cit.*, pag.350.

48 Fabian Gyula, *op.cit.*, pag.254.

unui accident nuclear. În această speță, Consiliul a ridicat excepția de inadmisibilitate, susținând că Parlamentul nu are prerogativa de a introduce acțiune în anulare. Curtea, în schimb, prin decizia adoptată, a statuat că asigurarea echilibrului instituțional între organele comunitare presupune ca fiecare organ să-și exercite propriile prerogative, respectând totodată prerogativele conferite celorlalte organe⁴⁹.

c) **directivele.** În principiu, așa cum se cunoaște, directivele nu produc efecte directe, deoarece în măsura în care sunt adresate statelor membre ele trebuie să facă obiectul unei transpuneri în dreptul intern.

Cu toate acestea, Curtea Europeană de Justiție a fost confruntată cu o serie de cazuri în care se punea problema efectului direct al directivelor. Asemenea situații au vizat nu atât efectul direct al acestora, ci situațiile particulare în care un stat nu a transpus directiva în practică în termenul stabilit, sau a transpus-o într-un mod greșit. "În această ipoteză și – numai în această ipoteză – a refuza să se admită efectul direct ar însemna să lipsești de orice efect util o directivă atunci când ea este, potrivit Tratatului, un act obligatoriu"⁵⁰.

Așa cum a stabilit Curtea în speța **Comisia împotriva Germaniei** (hotărârea din 2 mai 1996), "numai în circumstanțe speciale, în special în cazul în care un stat membru a omis să ia măsurile cerute sau a adoptat măsuri neconforme cu o directivă, Curtea a recunoscut dreptul pentru justițiabil de a invoca o directivă împotriva unui stat membru care este în culpă. Această garanție minimală decurge din caracterul coercitiv (sanctionator) al obligației impuse statelor membre prin efectul directivelor, în virtutea art.189 alin.3 (art.249) și nu ar putea să servească drept justificare pentru un stat membru pentru a se dispensa de a lua în timp util măsuri adecvate cu privire la fiecare directivă"⁵¹.

d) **deciziile.**

În cazul deciziilor, doctrina distinge situația deciziilor care se adresează particularilor de cele care se adresează statelor membre.

Deciziile adresate particularilor produc, evident, un efect direct, iar destinatarii lor pot să le invoce în fața jurisdicțiilor naționale.

În schimb, în ceea ce privește deciziile adresate statelor membre, practica judiciară se aseamănă cu cea urmată în situația directivelor.

e) **în legătură cu acordurile internaționale,** în doctrină s-a subliniat ideea că regulile clasice ale dreptului internațional nu se aplică în această materie, fiind necesar să se examineze orice situație, caz cu caz, părțile fiind libere să determine efectul pe care un acord poate să-l producă în dreptul intern. Ilustrativ în această privință este cazul **Demirel**, judecat în 1987. În cauza respectivă, doamna Meryem Demirel, de cetățenie turcă, se căsătorise cu un cetățean turc, care trăia în Germania

49 Ibidem, pag.258.

50 Jean-Paul Jacqué, *op.cit.*, pag.486.

51 Speța C-253/95.

din 1979, unde avea un loc de muncă. Doamna Demirel, care avea numai o viză turistică obținută în 1984, după expirarea vizei, devenind mamă a unui al doilea copil, a refuzat să se întoarcă în Turcia. Ea a contestat ordinul de expulzare emis de autoritățile germane. Totodată ea a demonstrat că soțul ei nu are încă opt ani de ședere în Germania - cât se cere pentru unificarea familiei, potrivit legii germane - dar a invocat în sprijinul său Tratatul de asociere încheiat de Turcia și CEE în 1963, în care se prevedea că părțile se obligă să nu îngreuneze mai mult libera circulație a muncitorilor și unificarea familiilor.

Declarându-se competentă, referindu-se la dispozițiile tratatelor internaționale încheiate de Comunitate, Curtea a arătat că prevederile unor astfel de tratate sunt direct aplicabile în statele membre dacă îndeplinesc anumite criterii, adică - dacă luând în considerare textul, înțelesul și scopul tratatului - rezultă că acesta conține obligații neechivoce, a căror îndeplinire și ale căror efecte nu depind de adoptarea unor acte normative viitoare.

Tratatul de asociere însă, potrivit structurii și conținutului său, se caracterizează prin aceea că trasează în general scopurile asocierii și definește liniile de acțiune pentru realizarea lor. Prevederile acestui tratat, în cea mai mare parte, au un caracter pragmatic, nefiind suficient de clare pentru a fi în măsură să reglementeze în mod direct libera circulație a muncitorilor și, în consecință, nu au nici aplicabilitate directă în ordinea juridică internă a statelor membre⁵².

Este de menționat, însă, că în mai multe decizii Curtea a refuzat să recunoască un efect direct al GATT și apoi al Organizației Mondiale a Comerțului, datorită supleței lor și caracterului incomplet al sistemului de reglementare a diferendelor. Ea a apreciat, mai mult decât atât, că un stat membru nu ar putea să invoce o contrarietate cu regulile GATT în fundamentarea unui recurs îndreptat contra unui act comunitar⁵³.

S-a mai considerat că a admite un efect direct și a controla validitatea unui act comunitar, cu referire la regulile O.M.C., printr-o hotărâre judecătorească, ar putea împieta asupra procesului de negocieri al instituțiilor comunitare.

Pe de altă parte, numeroși membri ai O.M.C. au exclus efectul direct al dispozițiilor acordurilor și deciziilor de încheiere a Consiliului OMC. S-a mai spus că întrucât O.M.C. este întemeiată pe reciprocitatea de avantaje între membrii săi, a recunoaște efectul direct al acordurilor ar însemna să se admită o dereglare a reciprocității în detrimentul Comunității⁵⁴.

52 Fabian Gyula, *op.cit.*, pag.262.

53 International Fruit Company, speța 21-24/72, hotărârea din 12 septembrie 1972, speța Germania împotriva Consiliului C-280/93, hotărârea din 5 octombrie 1994.

54 Speța Portugalia vs.Consiliu - C-149/96, hotărârea din 23 noiembrie 1999.

3.2. Procesul legislativ în cadrul Uniunii Europene și corelarea acestuia cu atribuțiile parlamentelor naționale.

Parlamentele exercită, în toate statele lumii, anumite funcții, a căror întindere și conținut sunt mai ample sau mai restrânse, în funcție de natura regimului politic, de mecanismul raporturilor dintre Parlament și celelalte instituții ale statului, de tradițiile democratice ale fiecărei țări și de adeziunea la principiile statului de drept.

Trebuie observat în același timp că afirmarea unora sau altora dintre funcțiile Parlamentului (ori limitarea lor) este rezultatul nemijlocit al unor condiții istorice. Așa cum s-a arătat în cele ce preced, parlamentele au avut la început numai funcții modeste, legate de aprobarea unor contribuții bănești privind purtarea războaielor. Atribuțiile lor s-au extins însă și s-au diversificat pe măsura afirmării ideilor democratice, a acceptării tot mai largi a principiului că parlamentele constituie, de fapt, o expresie a exercitării suveranității poporului. În prezent, parlamentele naționale exercită importante funcții atât pe plan legislativ cât și pe plan politic, contribuind la formarea guvernelor, a diverselor autorități publice, prerogativele lor mergând până la retragerea încrederii unor guverne sau demiterea unor șefi de stat în republicile parlamentare.

Spre deosebire de parlamentele naționale, **Parlamentul European** a avut cu totul o altă geneză. Inițial, cum s-a mai arătat, a existat o Adunare comună a CECO și o Adunare pentru CEE și EURATOM. De abia la 20 martie 1958 a fost creată Adunarea Parlamentară Europeană, care la 30 martie 1962 a primit denumirea de **Parlamentul European**⁵⁵.

Parlamentul European inițial se compunea din **delegații desemnați** de fiecare parlament național. Ulterior, în 1976, a fost adoptată o importantă reformă, în conformitate cu care membrii Parlamentului European au fost aleși prin vot universal, direct și secret. Concomitent au sporit și atribuțiile Parlamentului, care inițial era un organ consultativ, reformele succesive ale instituțiilor comunitare transformând Parlamentul într-un organ de co-decizie, de control și chiar de decizie în problemele bugetare.

De menționat este faptul că deși dispune de importante atribuții, **Parlamentul European nu îndeplinește aceleași funcții pe care le au parlamentele naționale**. În sistemul european funcția legislativă este îndeplinită, în principal, de către Consiliu, iar **Parlamentul European îndeplinește atribuții de co-decizie numai în anumite situații**.

Funcția de control a Parlamentului European este însă deosebit de importantă, deoarece el controlează sistematic activitatea **Comisiei Europene**, uneori modifică inițiativele acesteia, iar înainte de intrarea în atribuții a unei noi

⁵⁵ Philippe Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, 5^{ème} édition, Paris, ed. Armand Collin, Paris, 2001, pag. 48, 83, 98.

Comisii, în fiecare al cincilea an Parlamentul urmează să decidă referitor la acordarea - sau neacordarea - încrederii Comisiei.

Potrivit concepției admise în doctrina de specialitate, Parlamentul European reprezintă popoarele Uniunii Europene, în timp ce Consiliul este organ guvernamental; Comisia este organ supranațional, iar Curtea de Justiție simbolizează preeminența ideilor statului de drept.

Similitudinile între parlamentele naționale și Parlamentul European nu sunt totuși atât de importante încât să considerăm - cel puțin în prezent - Parlamentul European ca o "proiecție" a sistemului parlamentar național. Deși Parlamentul European are, după cum am văzut, propria sa autonomie și puteri importante, atribuțiile sale nu sunt totuși identice cu acelea ale parlamentelor naționale.

Încercarea de a găsi anumite similitudini între teoria separației puterilor preconizată de doctrina clasică de drept constituțional și funcțiile Parlamentului European sunt totuși hazardate, pentru că funcția de legiferare în cadrul parlamentelor naționale este exercitată în primul rând de Parlament, și numai în mod excepțional de puterea executivă, pe calea delegării legislative sau a ordonanțelor de urgență.

În cazul Parlamentului European situația este exact inversă, deoarece de regulă competența legislativă aparține Consiliului Miniștrilor și numai în mod cu totul excepțional Parlamentului, în cadrul procedurii de co-decizie.

Fără îndoială, există interesante similitudini în ceea ce privește procedura întrebărilor și interpelărilor, organizarea pe comisii, grupurile parlamentare, organizarea unor direcții de specialitate care asistă parlamentarii europeni, a unui Secretariat etc., dar toate acestea nu pot conferi Parlamentului European profilul unui parlament național.

Autorul de specialitate Jean-Louis Quermonne, într-o lucrare consacrată sistemului politic al Uniunii Europene, observă următoarele: "dacă tratatele succesive au extins atribuțiile Parlamentului European în materie legislativă și în alte domenii deloc neglijabile, acestea rămân încă mai puține decât cele de care dispun parlamentele naționale. În special faptul că grupurilor parlamentare care le compun nu le corespund veritabile partide europene reduce și mai mult influența lor față de guverne și față de opinia publică din statele membre"⁵⁶.

Rolul și poziția Parlamentului European se cuvine a fi raportate și la alte instituții parlamentare internaționale care ființează în momentul de față. Există, așa cum se cunoaște, o Adunare Parlamentară a Consiliului Europei, o Adunare Parlamentară a OSCE, o Adunare Parlamentară a NATO, o Adunare Parlamentară a Cooperării Economice a Mării Negre, fără a mai vorbi de Uniunea Interparlamentară - important forum de promovare a diplomației parlamentare multilaterale.

56 Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union Européenne*, ed.5-a, Montchrestien, Paris, 2002, pag.41.

După cum s-a subliniat într-un studiu de profil consacrat instituțiilor parlamentare internaționale, acestea au competențe limitate în ce privește: gestionarea afacerilor interne proprii în conformitate cu documentele constitutive și cu mijloacele bugetare primite; formularea recomandărilor adresate organismelor guvernamentale; reacția față de cererile de aviz ale organelor guvernamentale⁵⁷.

În această ordine de idei se cuvine a remarca, de pildă, că **Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei nu deține nici ea competențele clasice ale unui Parlament**, neputând declanșa o mișcare de neîncredere, ci cel mult să exprime insatisfacția față de activitatea unor înalți funcționari. De altfel, în cadrul Consiliului Europei atât competența legislativă, cât și puterea executivă aparțin Comitetului Miniștrilor⁵⁸.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei adoptă recomandări către Comitetul Miniștrilor, prin care se propune inițierea unor acțiuni și întocmește avize consultative.

În ce privește **Adunarea Parlamentară a OSCE**, constituită în 1991, aceasta dispune de atribuții, mai ales în domeniul afacerilor externe și al trimerii unor misiuni ce își aduc contribuția la soluționarea unor situații de criză.

Indiferent de atribuțiile - mai restrânse sau mai largi - de care dispun organizațiile parlamentare internaționale, este un fapt cert că ele s-au impus pe parcursul timpului ca un important factor de dialog politic nu numai între guverne, dar și între parlamente, grupuri de prietenie, instituții neguvernamentale etc., care acționează în special în problemele legate de asigurarea păcii, eliminarea stărilor conflictuale și promovarea neabătută a unor relații de colaborare.

3.2.1. Rolul parlamentelor naționale în adaptarea prevederilor constituționale ale statelor europene la standardele comunitare.

Adaptarea prevederilor constituționale ale statelor la exigențele și nivelul de integrare preconizat de Uniunea Europeană implică, în mod necesar, o contribuție esențială din partea parlamentelor naționale.

Acest lucru este necesar deoarece, așa cum se cunoaște, în cele mai multe țări parlamentele sunt acelea care au elaborat textele constituționale în vigoare, iar procedura de revizuire a constituțiilor implică, în cvaziunanimitatea statelor lumii, o acceptare de către parlamente, fie sub forma unui Parlament Special convocat în acest scop, în calitate de "Convenție constituțională", fie sub forma unor decizii adoptate, în cadrul și în competența parlamentului obișnuit, cu o majoritate de două treimi. Aceste revizuiți constituționale adoptate de parlamente în condițiile arătate sunt supuse, în unele țări, referendumului popular, care în unele situații este

57. Vezi Ilie Manole, *Instituții parlamentare internaționale*, în Colecția "Pro Patria", Tradiții-Educație-Cultură, Editura Ministerului de Interne, București, 2002, pag.67.

58 A se vedea pentru dezvoltări Gheorghe Rizescu, *Diplomația parlamentară. Rolul ei în soluționarea problemelor internaționale*, Editura Lumina Lex, București, 2000, pag.233.

obligatoriu (de pildă România), iar în alte cazuri numai în anumite situații speciale (de pildă, Franța)⁵⁹.

Un alt aspect prealabil care trebuie subliniat este acela că - așa cum se cunoaște foarte bine - adoptarea, modificarea și revizuirea constituțiilor reprezintă acte de suveranitate care afectează în cel mai înalt grad instituțiile de conducere a statului. Parlamentarii acționează ca reprezentanți ai suveranității poporului, ei având misiunea să exprime interesele generale legate de apărarea tradițiilor, structurilor, mecanismelor instituționale care, așa după cum se știe, dau expresie modului de a gândi al fiecărui popor.

Construcția comunitară se înfățișează însă ca un proces care, după cum am arătat, afectează prerogativele de decizie ale statelor într-o anumită măsură, fără a le elimina însă cu totul și nici a le face total incompatibile cu noul sistem european în curs de afirmare și generalizare.

Ordinea juridică comunitară reprezintă o structură deosebit de complexă, care s-a cristalizat și perfecționat pe baza unei viziuni originale privind apropierea și integrarea statelor europene. Așa cum observau doi cunoscuți specialiști ai dreptului comunitar, Guy Isaac și Marc Blanquet, "spre deosebire de federații, care își găsesc de obicei izvorul în constituții, în acte de drept intern, comunitățile - ca și organizațiile internaționale - au fost create prin tratate multilaterale, negociate în cursul unor conferințe internaționale, semnate de către reprezentanții statelor fondatoare, ratificate și intrate în vigoare potrivit principiilor clasice ale dreptului tratatelor"⁶⁰.

La rândul său, cunoscutul constituționalist francez Pierre Pactet observă că deși normele comunitare sunt considerate a fi norme internaționale decurgând din tratate, "în realitate ele sunt norme internaționale specifice, care alcătuiesc un grup aparte, de o mare originalitate"⁶¹.

Tratatele de la Roma, Bruxelles, Maastricht, Amsterdam și Nisa au reprezentat tot atâtea trepte ale unui drum încununat de succes în final, dar nu lipsit de sinuozități, spre edificarea unei ordini de drept europene.

Dacă tratatele comunitare - pe care le-am amintit - au perfectat voința statelor de a conveni forme și mecanisme de colaborare din ce în ce mai aprofundată, dreptul comunitar a constituit și constituie o construcție juridică inedită, originală, necunoscută anterior în istorie.

Originalitatea construcției comunitare constă în aceea că, marcându-și cu hotărâre superioritatea față de sistemele de drept naționale, Comunitatea Europeană nu a înțeles nici un moment să se substituie suveranității și dreptului de decizie al

⁵⁹ Vezi pentru dezvoltări, Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, *Revizuirea Constituției*, Editura Lumina Lex, București, 2002, pag.82 și urm.

⁶⁰ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit communautaire général*, ed.Armand Collin, Paris, 2001, pag.22.

⁶¹ Pierre Pactet, *Institutions Politiques. Droit constitutionnel*, ed.18, Armand Collin, Paris, 1999, pag.560.

statelor membre. Principiul subsidiarității a rămas - și rămâne - o regulă de bază a construcției comunitare, afirmând ideea că este necesară și de dorit o intervenție a Comunității numai în acele domenii în care statele, individual, nu dispun de posibilitățile și de mijloacele de a duce singure la bun sfârșit angajamentele comunitare.

Definind relația dintre ordinea juridică comunitară și sistemele naționale de drept, Curtea Europeană de Justiție de la Luxemburg, prin decizii celebre cum a fost cazul **Van Gend și Loos** sau **Costa vs./Enel**, a proclamat în mod neechivoc superioritatea dreptului comunitar față de legislațiile naționale, dar și aplicarea sa directă în ordinea internă a statelor membre.

Date fiind **originalitatea și elementele cu totul specifice** ce caracterizează dreptul comunitar, au fost inițiate în toate statele candidate studii vizând integrarea sistemelor juridice și a constituțiilor diverselor țări în ordinea juridică europeană, **sincronizarea și compatibilitatea** normelor constituționale interne cu principiile și normele de bază ale Uniunii Europene

Parlamentele naționale sunt chemate să îndeplinească importante atribuții în condițiile perfectării Tratatului Constituțional European ca apărătoare ale suveranității naționale și ca exponente ale intereselor naționale ale fiecărei țări care trebuie sincronizate - așa cum se știe - cu marile principii și valori comunitare.

Deosebit de importante sunt prevederile art.I-5, care dispun în mod neechivoc că Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale, politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Ea respectă funcțiile esențiale ale statului, în special acelea care vizează asigurarea integrității teritoriale, menținerea ordinii publice și salvagardarea securității.

Relația reciprocă dintre Uniune și statele membre se bazează - după cum postulează paragraful 2 al aceluiași articol - pe principiul "cooperării loiale", prin acesta înțelegându-se că Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din Constituție. O prevedere specială este înscrisă și în ultima parte a paragrafului 2, în sensul că statele membre vor facilita îndeplinirea obiectivelor Uniunii, abținându-se de la orice măsură susceptibilă să amenințe realizarea scopurilor enunțate în Constituție

Principiul subsidiarității a fost consacrat în mod expres prin Tratatul de la Amsterdam și apoi prin alte documente ulterioare, ca de pildă Declarația Consiliului European de la Edinburg din 1992. Principiul subsidiarității a fost reafirmat de altfel și prin mai multe decizii ale Curții Internaționale de Justiție.

Convenția europeană de la Bruxelles, care a elaborat Tratatul cu privire la o Constituție pentru Europa, a acordat un spațiu larg de dezbateri principiului subsidiarității, care a fost reafirmat de altfel în luările de cuvânt a numeroși vorbitori și participanți la dezbateri.

În final, principiul subsidiarității a fost consacrat în art.I-9 (devenit art.5 din Tratatul de Reformă), care se referă la delimitarea competențelor Uniunii pe

baza principiului atribuirii de competențe, în virtutea căruia Uniunea acționează în limitele competențelor care-i sunt conferite de către statele membre.

"În virtutea principiului subsidiarității în domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai și în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot să fie realizate în mod satisfăcător de către statele membre, atât la nivel central cât și la nivel regional sau local, dar pot -în rațiunea dimensiunilor sau efectelor acțiunii avută în vedere - să fie mai bine realizate la nivelul Uniunii".

Același text prevede în continuare că "instituțiile Uniunii vor aplica principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul asupra aplicării principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Constituție. Parlamentele naționale veghează la respectarea acestui principiu, în conformitate cu procedura prevăzută în protocolul menționat".

Este de menționat, totodată, că principiul subsidiarității a fost consacrat pe larg într-un **Protocol anexă** la Tratat, și anume **Protocolul cu privire la aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității**.

Însușindu-și ideile enunțate în dezbaterile Convenției, Protocolul precizează că înainte de a propune un act legislativ Comisia va proceda în toate cazurile la consultări largi care vor ține seama și de dimensiunea regională și locală a problemelor avute în vedere. Propunerile Comisiei vor fi transmise parlamentelor naționale ca și legislatorilor Uniunii Europene. Comisia va motiva propunerile sale cu privire la principiul subsidiarității și proporționalității. Orice propunere legislativă va trebui să fie însoțită de o fișă care să conțină elementele circumstanțiale de natură să permită o apreciere cu privire la respectul principiului subsidiarității și proporționalității. Într-un interval de opt săptămâni de la data transmiterii propunerii legislative, parlamentele naționale ale oricărui stat pot transmite un aviz motivat prin care să specifice dacă apreciază propunerea legislativă în cauză ca fiind neconformă cu principiul subsidiarității⁶².

Parlamentul European, Consiliul și Comisia vor ține seama de avizele motivate care le sunt adresate de parlamentele naționale sau chiar de către una din Camerele acestora, în cazul în care parlamentele respective sunt bicamerale.

În situații întemeiate, dacă obiecțiile provin de la o treime din parlamentele naționale, se va proceda la o reexaminare a propunerilor în cauză. Osebit de această modalitate, există și posibilitatea introducerii unei plângeri la Curtea de Justiție a Uniunii Europene de către statele membre sau transmise de către acestea în numele Parlamentului național al unui stat membru sau al unei Camere a acestui Parlament.

62 A se vedea, pentru dezvoltări: Bianca Predescu, Ion Predescu, Aristide Roibu, **Principiul subsidiarității**, Regia Autonomă "Monitorul Oficial", București, 2001; Dumitru Tăncu, **Principiul subsidiarității și delimitarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre**, în "Revista română de drept comunitar" nr.2/2005; Alexandra Ionescu, **L'Etat. Le principe de subsidiarité**, Université de Bucarest, <http://www.unibuc.ro/eBooks/sociologie/Ionescu>

Așa cum se arată în mandatul participanților la Conferința Internațională Guvernamentală⁶³, într-o sinteză consacrată acestei probleme, perioada acordată parlamentelor naționale pentru examinarea proiectelor de texte legislative și pentru emiterea unui aviz motivat referitor la principiul subsidiarității se va prelungi de la 6 la 8 săptămâni.

Va exista un mecanism de control al subsidiarității consolidat, conform căruia, în cazul în care un proiect de act legislativ face obiectul unei contestații susținute de o majoritate simplă din voturile alocate parlamentelor naționale, Comisia va reexamina respectivul proiect de act legislativ și va putea decide să îl mențină ca atare, să îl modifice sau să îl retragă. În cazul în care decide menținerea proiectului, Comisia va trebui să explice, printr-un aviz motivat, motivele pentru care consideră că acesta respectă principiul subsidiarității. Acest aviz motivat, precum și avizele motivate ale parlamentelor naționale, vor trebui transmise organului legislativ al UE, pentru a putea fi luate în considerare în cadrul procedurii legislative. Acesta va declanșa o procedură specială:

- înainte de încheierea primei lecturi în cadrul procedurii legislative ordinare, legislatorul (Consiliul și Parlamentul) examinează compatibilitatea propunerii legislative cu principiul subsidiarității, ținând cont în special de motivele exprimate și împărtășite de majoritatea parlamentelor naționale, precum și avizul motivat al Comisiei;

- în cazul în care, printr-o majoritate de 55% a membrilor Consiliului sau o majoritate a voturilor exprimate în Parlamentul European, legislatorul consideră că propunerea nu este compatibilă cu principiul subsidiarității, aceasta nu va mai fi supusă niciunei examinări.

În consecință, parlamentele naționale nu dispun de un drept de veto, ci numai de posibilitatea de a alerta instituțiile comunitare în cazul în care acestea ar fi depășit limitele rezonabile în asigurarea echilibrului între competențele naționale ale statelor și competențele Uniunii Europene, cu alte cuvinte instituțiile comunitare ar fi intervenit în domenii în care nu se impunea intervenția lor. După cum se vede, deci, principiul subsidiarității constituie o importantă pavază a suveranității naționale, care garantează respectarea unor raporturi corecte între instituțiile comunitare și statele naționale suverane.

3.3. Justiția națională și justiția europeană.

3.3.1. Originea, tradițiile și fundamentul justiției europene. Considerațiile istorice și politice care au determinat apariția unei pluralități de jurisdicții pe continentul european (Curtea de la Luxemburg, Curtea de la Strasburg, de la Haga etc.).

⁶³ Doc.POLGEN74, Bruxelles, 26 iunie 2007, 11218/07, pag.4.

Ideea statului de drept este indisolubil legată de rolul justiției, de promovarea legalității în activitatea organelor de stat, de apărarea fermă a drepturilor și libertăților cetățenilor. Referindu-se la adevărata semnificație și la implicațiile profunde ale conceptului de **stat de drept**, profesorul Ion Deleanu sublinia, într-o apreciere cât se poate de reușită, că "printr-un original circuit *feedback*, dreptul odată creat se impune statului - el însuși subiect de drept - asemenea altor subiecte. Pentru a avea forța de a se impune, câteva minime condiții sunt indeniabile: postularea prin normele dreptului a unor valori morale și politice autentice și persuasive pentru societatea civilă globală și pentru individ; instaurarea unei ambianțe democratice; consolidarea principiului responsabilității statului; instituționalizarea unor mijloace de control eficiente asupra activității lui; instituirea unei ordini juridice coerente și stabile; promovarea strictă a principiului legalității și a principiului constituționalității; transformarea omului în reper axiologic cardinal"⁶⁴.

În sistemul separației puterilor, puterii judecătorești îi revin o serie de atribuții esențiale în garantarea bunei funcționări a tuturor mecanismelor statului, a garantării drepturilor și libertăților cetățenilor. Acționând ca un factor de echilibru între puterea legislativă și puterea executivă, puterea judecătorească este chemată să repare orice eventuale disfuncționalități în sistemul separației puterilor, să permită, prin mijloacele sale specifice, repararea unor nedreptăți, eliminarea oricăror abuzuri nedorite de putere, garantând totodată supremația legii și contribuind la făurirea unei imagini cu adevărat convingătoare cu privire la valorile democrației.

Întreaga evoluție politică a Europei este, de altfel, indisolubil legată de ideea de justiție care, din cele mai vechi timpuri, a influențat într-o măsură foarte mare afirmarea și dezvoltarea structurilor și mecanismelor politice, manifestarea plenară în plan intelectual a culturii și creativității popoarelor continentului.

Ideea de justiție europeană s-a manifestat încă din timpurile cele mai vechi, în practica Greciei antice, unde **arbitrajul** era cât se poate de frecvent. Funcția de arbitru o exercita de multe ori un rege, un înțelept sau chiar Oracolul de la Delfi, părțile angajându-se să respecte sentințele lui Apolon, cum a fost cazul conflictului dintre Corcira și Corint asupra posesiunii Epidamului (435 î.Ch.).

Un rol important în soluționarea litigiilor și promovarea ideii de justiție l-au avut **amficțiunile** care, la început, aveau o bază religioasă.

După cum observa profesorul Mihai Antonescu, acestea aveau "funcții legislative, administrative, și exercitau și o jurisdicție penală"⁶⁵.

Deși Roma a creat un sistem juridic care s-a menținut până astăzi, impunându-se prin rigoarea, sistematizarea și claritatea lui, participarea Romei la

64 Ion Deleanu, **Drept constituțional și instituții politice. Tratat**, vol.I, Editura Europa Nova, București, 1996, pag.113.

65 Mihai Antonescu, **Organizarea păcii și Societatea Națiunilor**, vol.I, Tipografia Școalelor militare de geniu, București, IV, 1929, pag.29.

soluționarea pe cale juridică a unor diferențe dintre state a fost redusă. Singurul caz când Senatul Roman a jucat rolul unui arbitru a fost diferendul dintre Cartagina și Masinisa, regele Numidiei. Deși marele Pompeius considera că "Imperiul Roman are ca limită dreptul", prezența romană pe planul promovării unor înalte principii de drept și justiție, la nivel european, s-a manifestat mai mult prin reguli de organizare internă, vizând pacificarea Imperiului în virtutea lui Pax Romana, și mai puțin în direcția unor norme de soluționare a litigiilor dintre state sau dintre statele cetăți. În schimb, Roma a fost deschisă și receptivă unui larg sistem de jurisdicție, de natură să valorifice în mod eficient și corect drepturile indivizilor.

Religia creștină a dat un nou impuls ideilor justiției europene, care au fost tot mai mult corelate cu principiile divine și cerințele respectării normelor stabilite de divinitate. Biserica a jucat un rol excepțional în promovarea unor principii ale păcii și în instituirea unor perioade de armistițiu (Pax et treuga Dei).

La 6 august 1023, regele Franței Robert Piosul și împăratul Germaniei Henric al II-lea, s-au întâlnit pe malurile Meusei, proclamând un "pact de pace și justiție". În 1182, dulgherul Durand a înființat o asociație a iubitorilor păcii, care la începutul anului 1183 număra peste 5.000 de persoane. "Confreria" lui Durand s-a răspândit în toată Franța, antrenând în activitatea sa numeroși oameni simpli, dar și episcopi, preoți, cavaleri, prinți, aducând un serviciu deosebit cauzei păcii.

Papa Clement al III-lea a invitat pe regele Franței Filip August, angajat într-un lung conflict cu regele Angliei Filip al II-lea, "să se supună arbitrajului unei Adunări de episcopi și de nobili"⁶⁶.

Datorită ascendentului uriaș pe care îl dobândise religia creștină, Papa a fost invitat de timpuriu să aplaneze o serie de diferențe între principii, acționând ca mediator.

Un remarcabil caz de arbitraj a fost rezolvat de Papa Alexandru al VI-lea, la 4 mai 1493, când a curmat lupta dintre Spania și Portugalia și a delimitat sferile de influență ale acestor mari puteri ale epocii.

Revoluțiile engleză și franceză au contribuit și ele, într-o măsură considerabilă, la afirmarea ideilor justiției pe continent.

Documentele proclamate de Adunarea Națională Franceză și apoi de Convenția Revoluționară subliniau valoarea promovării unor relații pașnice între națiuni. Declarația Drepturilor Omului adoptată în 1789 ridică la rangul de principiu ideea că "scopul oricărei asociații politice este conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului".

Epoca revoluției franceze este marcată în special de recunoașterea dreptului popoarelor de a fi independente și suverane, de a respinge formele de dominație străine, de a fi stăpâne ale propriilor destine.

Diversele proiecte de organizare a păcii, elaborate încă din Evul Mediu, relevau cu vigoare necesitatea constituirii unor mecanisme obligatorii de soluționare

66 Idem, pag.57.

a diferendelor internaționale. Ideea arbitrajului obligatoriu pentru soluționarea diferendelor dintre țări apare constant în diversele proiecte ce sunt considerate astăzi premergătoare ale ideii federației europene. Englezul Wiliam Penn a elaborat, de pildă, în 1693, un proiect de organizare internațională care preconiza, printre altele, că statele europene urmau să supună Dietei (Adunării Federale) reclamațiile sau pretențiile, sau să accepte judecata ei.

În concepția lui Penn, în cazul în care o asemenea suveranitate ar fi refuzat să se supună Dietei, toate celelalte suveranități, unindu-și forțele, ar fi urmat să o constrângă la "supunere și la executarea sentinței, cât și la plata tuturor cheltuielilor și despăgubirilor"⁶⁷.

Jean Jacques Rousseau, celebrul autor al "Contractului social", preconiza pe plan extern o confederație de state care să dispună de "un tribunal judiciar, care să poată stabili legi și regulamente pentru toți membrii, astfel încât să aibă o forță coercitivă, de natură a putea constrânge pe fiecare stat membru să se supună deliberărilor comune".

În secolul al XIX-lea, arbitrajul internațional a căpătat o mare dezvoltare, numeroase litigii - începând cu celebra cauză Alabama - fiind supuse unor arbitraje temporare, sau chiar unor comisii cu caracter permanent.

Secolul al XIX-lea este, de altfel, cunoscut prin numeroasele sentințe arbitrale date de suverani europeni. Astfel, în 1822, Țarul Alexandru I arbitrează un diferend între Statele Unite și Anglia; la 10 ianuarie 1831, regina Olandei arbitrează o contestație teritorială între Statele Unite și Anglia; la 30 noiembrie 1843, regele Prusiei soluționează un litigiu între Franța și Anglia; regina Angliei pronunță, la 1 august 1844, o decizie asupra unui litigiu dintre Franța și Mexic; la 30 noiembrie 1852, Napoleon al III-lea - pe atunci încă președinte de republică - se pronunță ca arbitru într-un litigiu dintre Statele Unite și Portugalia.

Proiectele de organizare a justiției internaționale sunt frecvente în această epocă pe continentul european. În 1887, Conte Camarovski, profesor de drept internațional la Moscova, propune crearea unui tribunal internațional "ca organ suprem al justiției umane pe pământ". În concepția lui Camarovski, un asemenea tribunal "va trebui mai întâi de toate să fie independent atât față de părțile în cauză, cât și față de orice curent politic"⁶⁸.

Ideile justiției europene și-au regăsit o amplă dezbateră și consacrare în lucrările conferințelor de la Haga din 1899 și 1907. De altfel, Curtea Permanentă de Arbitraj a fost creată în 1899 cu scopul declarat de a prilejui "recurgerea imediată la arbitraj în litigiile internaționale care n-au putut fi rezolvate pe cale diplomatică".

Preocupările pentru a găsi mecanisme clare și eficiente de promovare a justiției pe continentul european au continuat să fie susținute sau amplificate.

67 Mihai Antonescu, op.cit., pag.185.

68 Ibidem, pag.233.

După primul război mondial, profesorul Frantz von Liszt propunea crearea unor organe speciale pentru soluționarea pașnică a litigiilor, dar și a unui oficiu de înțelegere (de conciliere) sau de legătură între state.

În Marea Britanie, "Asociația fabienilor" propusese, încă din 1915, un proiect de "Guvernământ internațional" implicând, printre altele, instituirea unei Curți internaționale pentru litigiile susceptibile a fi judecate și un Consiliu, care să alcătuiască legislația, dezvoltând prevederile legate de soluționarea pașnică a litigiilor internaționale.

În perioada premergătoare elaborării Pactului Ligii Națiunilor au fost avansate numeroase proiecte vizând, printre altele, crearea unor mecanisme de arbitraj obligatoriu. Din păcate, organizarea Ligii Națiunilor a preferat sistemul soluționării politice a diferendelor în dauna unui arbitraj obligatoriu, bazat pe reguli juridice, preferință al cărui dezavantaj a fost demonstrat de întreaga degradare a relațiilor internaționale în perioada ce a premers celui de al doilea război mondial.

Proiectele federaliste avansate după primul război mondial au acordat o mare extindere problemelor de jurisdicție. Astfel, Conte Coudenhove Kalergi sugera în mod direct ca Europa să preia denumirea de "Statele federale europene", iar cetățenii statelor federate să devină "cetățeni europeni". În concepția lui Kalergi, diferendele dintre statele federate urmau să fie judecate de o Curte Federală. Numai în situația în care ar fi fost vorba de un conflict între un stat federat și altul care nu făcea parte din federație conflictul urma să fie supus Ligii Națiunilor sau Curții Permanente de Justiție Internațională⁶⁹.

Inspirată de ideile lui Aristide Briand, Uniunea Juridică Internațională preconiza și ea elaborarea unui proiect de Uniune Europeană, sugerând reorganizarea Ligii Națiunilor pe baze continentale și regionale.

În viziunea Uniunii Juridice Internaționale, organizația europeană urma să funcționeze în cadrul Ligii Națiunilor ca o entitate independentă, dispunând de un Consiliu, de un sistem de conferințe periodice și comisii permanente, soluționându-și singur diferendele dintre membrii săi.

După cel de al doilea război mondial, proiectele de justiție internațională au vizat în primul rând înfăptuirea justiției la nivel mondial, universal, și mai puțin la nivelul diverselor continente, inclusiv al Europei.

Două evenimente au propulsat în mod decisiv, pe primul plan al actualității, ideea de justiție europeană: constituirea Consiliului Europei, care a situat încă de la bun început pe frontispiciul său apărarea drepturilor omului și statornicirea unor mijloace eficiente de garantare a lor, ca și procesul - la început timid, dar apoi afirmat cu tot mai multă vigoare - de apropiere a statelor europene pe linia Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, devenită în final Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (O.S.C.E.).

69 V.I.Feraru, Proiectul de Uniune a Statelor Europene, Teză pentru doctoratul în drept, Tipografia "Olimpul", București, 1935, pag.25.

Nu mai puțin importante sunt prevederile înscrise în Tratatul de la Roma cu privire la Comunitatea Economică Europeană, care și-a propus - printre altele - îmbunătățirea constantă a condițiilor de viață și de muncă ale popoarelor și garantarea, prin constituirea unui ansamblu de resurse, a unor condiții durabile pentru promovarea păcii și libertății.

Pe planul respectului și apărării drepturilor omului în Europa s-a afirmat cu deosebită vigoare, pe plan intern, ideea unui **model european de justiție constituțională**. Acest model de control al constituționalității a fundamentat o viziune nouă europeană, deosebită de concepția "modelului american" de control al constituționalității, axată pe dreptul justiției de a controla constituționalitatea actelor legislative.

Manifestându-se încă din perioada dintre cele două războaie mondiale ca promotoare ale unui model de justiție constituțională (Austria, Cehoslovacia, Spania, Irlanda) țările europene au finalizat sisteme de control al constituționalității, definind astfel o autentică justiție constituțională care marchează personalitatea gândirii europene. În diversele țări europene s-a generalizat sistemul creării unor organisme speciale având posibilitatea să exercite un control de constituționalitate - mai amplu sau mai restrâns - la solicitarea unor autorități publice, dar și - cu anumite limite, desigur - la solicitarea cetățenilor.

Relevând în mod sugestiv legătura dintre afirmarea justiției constituționale și principiile democrației, profesorul Ion Deleanu, într-o lucrare fundamentală consacrată justiției constituționale, remarcă: "În majoritatea covârșitoare a statelor, controlul de constituționalitate se realizează și la inițiativa cetățenilor, uneori chiar pe calea acțiunii directe. Nu este oare aceasta o formă de participare a cetățenilor la rezolvarea problemelor publice?

A devenit un loc comun adevărul că democrația și edificiul constituțional al oricărei țări sunt cu siguranță sortite eșecului sau prăbușirii dacă principala coloană de susținere a acestora - drepturile și libertățile omului și ale cetățeanului - nu este reală și durabilă. Drepturile și libertățile fundamentale trebuie cuprinse în instituții, iar nu în retorică. Ele trebuie garantate prin acțiuni practice social-economice - singurele în măsură să pună în mișcare factorii progresului -, dar și prin procedee juridice adecvate căci, altminteri, ele aparțin mai mult filosofiei decât dreptului. Accesul la justiția constituțională nu este oare unul dintre aceste procedee juridice de garantare a drepturilor și libertăților?"⁷⁰.

În plan general european, ideile de justiție s-au afirmat în bună măsură - așa cum am arătat mai sus - și sub influența Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa, devenită ulterior Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa.

Noua structură instituțională a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, adoptată ca urmare a hotărârilor de la Budapesta din 1994, include în

70 Ion Deleanu, **Justiția constituțională**, Editura "Lumina Lex", București, 1995, pag.76-77.

rândul organelor O.S.C.E. un **Centru de prevenire a conflictelor**, organism subordonat Consiliului de Miniștri al O.S.C.E., având sarcina de a-l asista pe acesta în toate acțiunile ce privesc reducerea riscurilor izbucnirii unui conflict.

Înaltul Comisar al O.S.C.E. pentru minoritățile naționale, creat încă prin hotărârile de la Helsinki din 1992, personalitate internațională eminentă și imparțială, are dreptul să primească informații cu privire la problemele minorităților, evaluând natura tensiunilor, iar în situația existenței riscurilor unui potențial conflict are dreptul de a declanșa o "alertă timpurie", care va fi comunicată Consiliului Superior (fostul Comitet al Înalților Funcționari), care o va înscrie pe ordinea sa de zi pentru a întreprinde consultări în legătură cu soluționarea într-un mod pozitiv și convenabil pentru toate părțile a eventualelor conflicte care ar pune în discuție problemele minorităților naționale.

În sfârșit, tot pe linia O.S.C.E. a fost elaborată **Convenția privind concilierea și arbitrajul în cadrul Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa**, document semnat la Stockholm la 15 decembrie 1992, la care țara noastră a devenit parte prin Legea nr.5 din 7 martie 1996. Prin acest instrument juridic internațional a fost înființată Curtea de Conciliere și Arbitraj, având misiunea de a soluționa, prin conciliere și - când va fi cazul - prin arbitraj, diferendele dintre statele europene.

De remarcat este faptul că, în însuși preambulul acestui document se precizează că statele părți la această Convenție "nu intenționează în nici un fel să aducă atingere competenței altor instituții sau mecanisme existente, inclusiv Curtea Internațională de Justiție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Curtea de Justiție a Comunităților Europene și Curtea Permanentă de Arbitraj".

De altfel, același document menționează angajamentul lor solemn de a-și soluționa diferendele prin mijloace pașnice și hotărârea lor de a institui mecanisme pentru soluționarea diferendelor dintre statele participante.

3.3.2. Prezentarea aspectelor și trăsăturilor relevante ce caracterizează diversele tipuri de jurisdicții acționând pe continentul european.

În decursul istoriei, pe continentul european au fost înființate și funcționează diferite tipuri de jurisdicții. Fără a depăși cadrul unui tratat vizând dreptul european, considerăm că nu este lipsit de interes a prezenta diversele tipuri de jurisdicții existente astăzi în Europa și ceea ce le caracterizează pe acestea, ținând seama de împrejurarea că tocmai în perspectiva integrării europene și adoptării unor forme tot mai integrate de colaborare va fi necesară, în mod evident, și o sincronizare - dacă nu unificarea - diferitelor tipuri de jurisdicție.

3.3.2.1. Curtea europeană a drepturilor omului și mecanismele sale de protecție a drepturilor și libertăților.

În ceea ce privește Curtea Europeană a Drepturilor Omului, întrucât activitatea și practica acesteia au fost înfățișate pe larg la pct.2.4.4.2, ne vom limita

aici să examinăm modul în care hotărârile acestei instanțe contribuie la aplicarea principiilor dreptului comunitar.

Astfel, Convenția Europeană dispune în articolul 53 că "Înaltele Părți Contractante se angajează să se conformeze hotărârilor Curții în litigiile în care ele sunt părți". La rândul său, articolul 54 precizează că hotărârile Curții vor fi transmise Comitetului de Miniștri, care supraveghează punerea lor în execuție".

Clarificând relația dintre instanța europeană și instanțele naționale, articolul 50 al Convenției dispune că "Dacă hotărârea Curții declară că o decizie luată sau o măsură dispusă de o autoritate judiciară sau de orice altă autoritate a unei Părți Contractante este în întregime sau parțial în opoziție cu obligațiile ce decurg din prezenta Convenție și dacă dreptul intern al acelei Părți nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei decizii sau ale acestei măsuri, prin hotărârea Curții se acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă".

Într-o lucrare de referință consacrată protecției europene a drepturilor omului, semnată de specialistul român Marin Voicu, fost judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, se arată că "În numeroase hotărâri Curtea, îndeosebi în ultimii ani, afirmă energic o tendință majoră referitoare la calitatea legii naționale, în special la previzibilitatea acesteia. Cazurile privind dreptul la viața privată (interceptările telefonice în Elveția, Franța, Spania), la libertatea și siguranța persoanei în procesul penal, cele privind accesul la un tribunal independent și imparțial, precum și la un proces echitabil și într-un timp rezonabil, au generat efecte importante în dreptul intern și în jurisprudența națională a multor țări membre ale Consiliului Europei"⁷¹.

Critici la adresa unor măsuri legislative adoptate în diverse țări pot fi întâlnite destul de des în deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului. Așa, de pildă, în cazul privind rafinăriile grecești STRAN și STRATIS ANDREADIS împotriva Greciei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a criticat anularea printr-un act legislativ a unei sentințe arbitrale, constatând existența unei datorii a statului. În speță, printr-un contract încheiat la 22 iulie 1972 între statul grec și reclamânți, aceștia au demarat construirea și exploatarea unei rafinării de petrol la Megara. Statul grec, care își luase angajamentul de a achiziționa terenul pentru instalarea rafinăriei menționate, a ratificat contractul printr-un decret publicat în Jurnalul Oficial. La 14 octombrie 1977, Guvernul grec - care nu-și îndeplinise obligația sa de a achiziționa terenul - a pus capăt contractului în virtutea Legii nr.141 din 1995 privind rezilierea contractelor de favoare încheiate în timpul regimului militar. Societatea STRAN, prin intermediul căreia urma să se efectueze lucrarea, s-a adresat Tribunalului de Mare Instanță din Atena, însă statul a contestat competența Tribunalului, acceptând o procedură de arbitraj care s-a terminat la 27 februarie 1984 printr-o sentință favorabilă petenților STRAN și STRATIS

⁷¹ Marin Voicu, *Protecția europeană a drepturilor omului. Teorie și jurisprudență*, Editura "Lumina Lex", București, 2001, pag.441.

ANDREADIS. La 25 mai 1985 statul elen a atacat sentința pe motiv că întrucât clauza compromisorie ar fi fost nulă și decizia arbitrală este lovită de nulitate. Recursurile statului au fost respinse de Tribunalul de Mare Instanță și apoi de Curtea de Apel din Atena.

În timpul în care cauza se afla pendinte în fața Curții de Casație, Parlamentul grec a adoptat o lege care prevedea că toate clauzele privind contractele de favoare încheiate în timpul regimului militar erau abrogate, în consecință orice sentință arbitrală fiind declarată, nulă.

Curtea de Casație a Greciei, care îndeplinește în Grecia și atribuțiile unei Curți Constituționale, a considerat că această lege este constituțională, iar în consecință petiționarii s-au adresat Comisiei Europene - pe atunci prima competentă de a examina, în principiu, o reclamație - și apoi Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Examinând problemele ce i-au fost supuse, Curtea a constatat că în speță intervenția legislatorului a avut loc într-un moment în care procedura judiciară la care statul era parte se afla pe rol. Or, principiul preeminenței dreptului și noțiunea de proces echitabil se opun oricărei ingerințe a puterii legislative în administrarea justiției în scopul de a influența deznodământul judiciar al unui litigiu. Intervenind decisiv pentru orientarea în favoarea sa a soluționării iminente a procedurii la care era parte, statul a adus atingere drepturilor petiționarilor, garantate de art.6 &1. Acest articol a fost așadar încălcat (unanimitate).

În continuarea argumentelor, Curtea face o serie de reflecții deosebit de interesante, întrebându-se dacă intervenția statului pe calea unui act legislativ poate fi considerată întemeiată.

După cum se arată în Hotărârea din 9 decembrie 1994 (Cameră), "Curtea notează că sistemul judiciar grec admite principiul autonomiei clauzei de arbitraj și că Tribunalul de Mare Instanță din Atena, Curtea de Apel din Atena și, se pare, raportorul Curții de casație au aplicat în speță acest principiu. Pe de altă parte, cele două jurisdicții au apreciat că pretențiile petiționarilor născute înainte de rezilierea contractului nu erau anulate prin acest fapt. Statul avea deci obligația să verse petiționarilor sumele la care el a fost condamnat prin soluționarea procedurii de arbitraj, o procedură pe care el însuși a dorit-o și a cărei validitate a fost admisă până în ziua audierii în fața Curții de casație. Alegând să intervină în această etapă a procedurii printr-o lege care se prelua de rezilierea unui contract litigios pentru declararea caducității clauzei compromisorii și a nulității sentinței arbitrale din 27 februarie 1984, legislatorul a rupt, în detrimentul petiționarilor, echilibrul care trebuie să domnească între apărarea dreptului de proprietate și exigențele interesului general. Pornind de aici, a existat încălcarea art.1 din Protocolul nr.1 (unanimitate)".

În speța Pakelli împotriva Germaniei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a criticat refuzul Curții Federale de Justiție din Germania de a numi un apărător din oficiu pentru a asista un învinuit în timpul dezbaterilor în fața Curții de

Casație. După cum se arăta în motivarea Curții, "Refuzându-i un apărător, Curtea Federală l-a privat, în timpul fazei orale a procedurii, de posibilitatea de a influența asupra soluționării litigiului, posibilitate care i-ar fi fost păstrată dacă procedura s-ar fi desfășurat în întregime în scris"⁷².

În speța privind cazul "lingvistic belgian" Curtea Europeană a Drepturilor Omului a dispus că prevederile înscrise în art.7 &3 al legii din 2 august 1963 (chestiunea 5b) nu este conform art.14 din Convenție, combinat cu prima frază din art.2 al Protocolului nr.1, în măsura în care el împiedică anumiți copii să intre la școlile de limbă franceză, aflate în cele 6 comune de la marginea Bruxelles-ului, înzestrate cu un statut propriu, inclusiv Kraainem (8 voturi pentru, 7 împotriva). O asemenea măsură este nejustificată atât timp cât ea comportă, în defavoarea anumitor indivizi, elementele unui tratament discriminatoriu bazat și mai mult încă pe criteriul limbii decât pe cel al locului de ședere. Mai întâi că ea nu se aplică într-un mod uniform familiilor care vorbesc una sau alta dintre limbile naționale. Copiii de limbă olandeză care locuiesc în regiunea de limbă unică franceză, de altfel foarte aproape, au acces la instituțiile școlare de limbă olandeză existente în cele șase comune, în timp ce copiilor francofoni care locuiesc în regiunea de limbă unică olandeză li se refuză accesul la școlile franceze din aceleași comune. De asemenea, clasele olandeze din cele șase comune sunt deschise copiilor olandofoni din regiunea de limbă unică olandeză, în timp ce clasele franceze sunt închise copiilor francofoni din această regiune. O asemenea situație intră în contradicție, de altfel, cu cea care decurge din posibilitățile de acces la școlile de limbă franceză din arondismentul Burxelles-Capitală, deschise copiilor francofoni indiferent de locul de reședință al părinților lor. De aici reiese că această condiție a locuinței nu este impusă în interesul instituției școlare, pentru motive de ordin administrativ sau financiar; ea rezultă numai din considerente legate de limbă. În afară de aceasta, măsura în cauză nu respectă în întregime, față de cea mai mare parte a petiționarilor și a copiilor lor, raportul de proporționalitate între mijloacele folosite și țelul urmărit. În special, imposibilitatea de a avea acces la școlile franceze, oficiale sau subvenționate, din cele 6 comune "cu facilități" afectează cu atât mai mult copiii petiționarilor în exercitarea dreptului lor la instruire, cu cât nu există asemenea școli în comunele unde ei locuiesc"⁷³.

După cum se vede din spețele pe care le-am menționat mai sus - și aici nu am făcut decât să menționăm câteva exemple - Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat violări ale angajamentelor internaționale asumate de state potrivit prevederilor Convenției. Constatând încălcarea acestor angajamente internaționale pe calea unor acte legislative sau a unor proceduri judiciare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a ferit totuși să "caseze" hotărârile menționate. Așa, de pildă, în speța Pakelli, ea s-a declarat incompetentă de a anula decizia

72 Vincent Berger, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1996, pag.266.

73 Vincent Berger, *op.cit.*, pag.452-453.

Curții federale de justiție a Germaniei și să solicite, în consecință, guvernului german să dezavueze anumite pasaje ale acesteia.

Curtea s-a mulțumit în toate cazurile menționate să constate existența unui fenomen de violare a Convenției guvernând statele ca semnatare ale acestei obligații de a se conforma hotărârii Curții în concordanță cu prevederile articolului 50 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Într-un incitant articol scris de Jean-François Flauss, profesor la Facultatea de Drept, catedra Jean Monnet, publicat în revista franceză de drept constituțional cu titlul "**Curtea Europeană a Drepturilor Omului este ea o Curte Constituțională?**"⁷⁴, sunt prezentate o serie de critici în legătură cu tendința acestei instituții europene de a se transforma într-un organ supraconstituțional. Articolul relevă, pe bună dreptate, o serie de asemănări și de deosebiri între Curtea Europeană a Drepturilor Omului și instanțele naționale. Se arată că din punctul de vedere al fondului său, Convenția Europeană rămâne un tratat internațional, în timp ce constituțiile sunt documente politice și juridice ce dau expresie suveranității naționale.

Convenția își propune apărarea drepturilor și libertăților individului în detrimentul statelor, în timp ce constituțiile reprezintă așezăminte globale ce stabilesc nu numai catalogul drepturilor și libertăților, dar și structura și mecanismul organelor statului.

Curtea de la Strasbourg nu are dreptul să se pronunțe în legătură cu "invalidarea" unui text de orientare generală, ci numai să stabilească responsabilitatea unui stat care nu-și respectă obligațiile sale ce decurg din convenție.

Cu toate acestea, operațiunea internă de control exercitată de Curtea Europeană nu este cu totul diferită de controlul de constituționalitate pe care îl efectuează Curțile Constituționale. Obiectivul Curții Constituționale este însă, în principiu, acela de a împiedica intrarea în vigoare a unei legi constituționale, în timp ce obiectivele Curții Europene sunt de a demonstra existența unei încălcări a Convenției, eventual printr-un act legislativ, de unde decurge firesc concluzia - că asemenea acte trebuie revocate.

În ceea ce privește legitimitatea politică a Curților Constituționale, aceasta decurge din suveranitatea națională, din faptul că parlamentele și șefii de state determină persoanele care urmează să-și îndeplinească îndatoririle de judecători ai Curților Constituționale, în timp ce judecătorii Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt desemnați de state, legitimitatea lor existând, firește, dar fiind considerată indirectă față de legitimitatea de care dispun judecătorii Curții Constituționale.

În pofida argumentelor pro și contra aduse în legătură cu acuzația de supraconstituționalitate a Curții de la Strasbourg, autorii studiului opinează că, în

74 Jean François Flauss, *La Cour Européenne des Droits de l'Homme est-elle une Cour Constitutionnelle?*, în "Revue française de Droit Constitutionnel", no.36/1999, pag.711-728.

perspectivă, dimensiunea federală a contenciosului european va fi întărită. Prin urmare, orice discuție în legătură cu caracterul de constituționalitate al jurisdicției Curții Europene a Drepturilor Omului nu este numai teleologică sau academică. Ea nu ține de dimensiunea simbolurilor sau al precăderilor particulare. Ea demonstrează un anumit interes special asupra câmpului de autoritate al deciziilor ce sunt adoptate de judecătorii de la Strasbourg. Cel puțin natura constituțională a contencioaselor Convenției ar obliga la o mai atentă luare în considerație a autorității de "precedent" a hotărârilor Curții.

În fond, se întreabă autorii, "nucleul dur" al oricărei decizii de constituționalitate constă nu atât în măsura **ratio decidendi**, cât în dispozitiv. În afară de aceasta, conchide profesorul Flauss, poate cele mai multe controverse evocate par ca decisive pe planul principiilor, în măsura în care ea pune în cauză o anumită concepție cu privire la justiția constituțională și, mai general, cu privire la dreptul constituțional însuși

3.3.2.2. *Curtea de la Luxemburg*

La pct.2.4.4.3 am prezentat activitatea Curții de la Luxemburg și contribuția sa la dezvoltarea dreptului comunitar. Ne vom ocupa în cadrul prezentului punct numai de un aspect specific privind relația dintre ordinea juridică comunitară și ordinea juridică internă a statelor membre, relevând aportul pe care îl aduce Curtea Europeană în acest context.

După cum se cunoaște și după cum am arătat la punctul respectiv, Curtea de Justiție a Comunității Europene reprezintă instituția **jurisdicțională comunitară**, ea cuprinzând de fapt trei jurisdicții : Curtea de Justiție, Tribunalul de Primă Instanță și Tribunalul funcției publice, creat mai recent ca o subdiviziune a Tribunalului de Primă Instanță.

Prin deciziile pronunțate, Curtea de Justiție a fundamentat însă ideea unei **ordini juridice comunitare**, distinctă de ordinea juridică a statelor membre, superioară față de ordinile juridice naționale, și a subliniat totodată principiul aplicării directe a dreptului comunitar.

Curtea a recunoscut, prin deciziile sale, principiul responsabilității statelor membre epentru încălcarea dreptului comunitar, element de natură să stimuleze pe de o parte o garanție pentru cetățenii ale căror drepturi ar fi – eventual – încălcate, dar și un imbold pentru statele membre ale Uniunii Europene de a depune toate diligențele în aplicarea dreptului comunitar.

Domeniile în care Curtea Europeană de Justiție a pronunțat importante hotărâri au fost cele care interesau în cel mai înalt grad viața cetățenilor europeni și respectarea principiilor comunitare. Prin deciziile Curții Europene au fost aduse contribuții în ce privește sensurile și limitele liberei circulații a mărfurilor, a persoanelor, libera prestație a serviciilor, egalitatea de tratament și drepturile sociale, respectul drepturilor fundamentale, cetățenia europeană ș.a.

În cele ce urmează vom prezenta câteva dintre hotărârile mai recente ale Curții Europene, care relevă superioritatea ordinii juridice comunitare.

- în speța C-459/2003, **Comisia Comunităților Europene vs. Irlanda**, prin decizia din 30 mai 2006, Curtea a considerat că, angajând o procedură împotriva Marii Britanii în cadrul Convenției Dreptului Mării, Irlanda a încălcat dreptul comunitar deoarece dispozițiile Convenției cu privire la dreptul mării (care au fost aprobate printr-o decizie a Consiliului U.E. în 1998) fac parte dintr-o ordine juridică comunitară. În felul acesta Curtea de Justiție a U.E. este singura competenă pentru a soluționa diferendele relative la interpretarea și aplicarea ei, precum și în măsură să aprecieze respectul Convenției privind dreptul mării de către un alt stat.

În speța respectivă, Irlanda angajase o procedură împotriva Marii Britanii în fața unui Tribunal arbitral prevăzut de Convenția privind dreptul mării, în legătură cu poluarea produsă de uzina MOX (Mixed Oxide Fuel) și protejarea mediului marin al mării Irlandei

- în speța C-173/2003, **Traghetti del Mediterraneo SpA vs. Republica Italiană**, Curtea a decis la 13 iunie 2006 că un stat membru este răspunzător pentru pagubele cauzate unui particular printr-o încălcare manifestă a dreptului comunitar imputabilă unei jurisdicții supreme. O asemenea responsabilitate nu poate să fie limitată numai la cazul dolului și culpei grave a judecătorului, dacă o asemenea limitare ar conduce la tolerarea angajării responsabilității în cazul unei necunoașteri manifeste a dreptului comunitar. În speța respectivă, întreprinderea de transport Traghetti (TDM) chemase în judecată o întreprindere concurentă, Tierrenia di Navigazione, în fața Tribunalului din Napoli, solicitând repararea unui prejudiciu pe care i l-ar fi pricinuit politica de prețuri joase pe care concurența sa o practica pe piața de cabotaj maritim între Italia și Insulele Sardinia și Sicilia, datorită obținerii unor subvenții publice. TDM susținea că actele concurenței sale demonstrau o concurență nelegală și un abuz de poziție dominantă, interzis de Tratatul CE.

După ce dosarul a ajuns la Tribunalul din Genova, acesta a trimis cauza Curții Europene de Justiție care a statuat că repararea daunelor comise particularilor prin încălcarea dreptului comunitar va fi necesară, indiferent de organul de stat care este la originea unei asemenea încălcări. Subliniind importanța pe care o are respectarea și interpretarea dreptului comunitar de către judecătorii naționali, Curtea a estimat că limitarea responsabilității statului numai în situații de dol și de culpe grave ale judecătorului nu acoperă intenția legiuitorului comunitar. În consecință, responsabilitatea statului va interveni și atunci când instanța judiciară a dovedit o necunoaștere flagrantă a dreptului comunitar.

- în speța C-119/2004, **Comisia Comunităților Europene vs. Italia**, Curtea Europeană de Justiție prin decizia sa din 18 iulie 2006 a condamnat Italia pentru a doua oară pentru culpa de a nu fi recunoscut drepturile dobândite de foșii lectori de limbi străine care au funcționat pe lângă șase universități, în timp ce o asemenea recunoaștere era garantată resortisanților italieni. S-a considerat că în

felul acesta Italia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbau în virtutea Tratatului Comunității Europene care garantează libera circulație a muncitorilor.

- în dosarele C-145/2004 și C-300/2004, **Regatul Spaniei vs. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, Curtea a decis că aparține statelor membre calitatea de a determina cine sunt titularii dreptului de vot și de eligibilitate pentru alegerile în Parlamentul European.

În primul dosar (C-145 din 2004), **M.G.Eman vs.College van Burgenmeester en wethouders van Den Haag**, Spania a acuzat Marea Britanie că a instituit o nouă circumscripție electorală pentru Gibraltar, recunoscând totodată posibilitatea acordării drepturilor electorale cetățenilor din Commonwealth. În opinia guvernului spaniol numai cetățenii Uniunii Europene ar putea beneficia de dreptul de vot pentru Parlamentul European. Curtea a stabilit însă că în stadiul actual al dreptului comunitar determinarea titularilor dreptului de vot și a eligibilității pentru alegerile din Parlamentul European aparțin competenței fiecărui stat membru, cu respectul dreptului comunitar.

În cealaltă speță (C-300/2004), problema care se punea în discuție era exact inversă și anume dacă un stat membru poate să excludă de la dreptul de vot pentru alegerile europene anumite categorii ale propriilor lor resortisanți rezidenți într-un teritoriu de dincolo de mări, asociat Comunității, în speță Aruba, aflată sub suveranitatea statului olandez. Petiționarii Eman și Sevinger – ambii de naționalitate olandeză, domiciliați la Oranjestad (Aruba), ceruseră să fie înscrși în registrul electoral pentru a participa la alegerile pentru Parlamentul European, dar cererea lor fusese respinsă. În această cauză, Curtea a afirmat că persoanele care posedă naționalitatea unui stat și care rezidă sau sunt domiciliați într-un teritoriu de dincolo de mări, pot invoca drepturile recunoscute cetățenilor Uniunii.

Principiul egalității de tratament, în opinia Curții, face imposibilă o discriminare între situații similare, deși în stadiul actual al dreptului comunitar nimic nu se opune ca statele membre să definească în spiritul dreptului comunitar condițiile dreptului de vot și de eligibilitate, referindu-se și la criteriul de reședință pe teritoriul în care sunt organizate alegerile.

- în speța C-303/2005, care privea plângerea **Asociației Advocaten voor de Wereld VZW vs. Leden von de Ministerraad**, Asociația avocaților considera că în mod eronat o decizie cadru a Consiliului de Miniștri European a fost transpusă în dreptul intern belgian privind mandatul de arestare european. Ea considera că în această materie statele europene ar fi trebuit să încheie o Convenție. Pe de altă parte, Asociația Avocaților mai susținea că prin suprimarea « controlului dublei incriminări » pentru anumite infracțiuni menționate în decizia cadru a Consiliului de Miniștri al UE era încălcat principiul legalității în materie penală.

O altă critică a Asociației avocaților era aceea că decizia cadru încălca principiul egalității și nediscriminării, în măsura în care pentru alte infracțiuni decât cele vizate în decizie arestarea infractorului era fi subordonată condiției ca fapta

pentru care a fost emis mandatul de arestare europeană, să constituie o infracțiune și față de dreptul statului membru care execută mandatul.

Curtea Europeană a respins însă toate aceste argumente, constatând validitatea deciziei cadru adoptată de Consiliul de Miniștri al Uniunii Europene cu privire la mandatul de arestare european.

3.3.2.3. *Tribunalul de la Haga pentru fosta Iugoslavie*

Istoria justiției penale europene are o lungă tradiție. Autorii de specialitate menționează procesul intentat în anul 1474 lui Peter von Hagenbach. Acesta, urmând instrucțiunile ducelui Burgundiei, Carol Temerarul, a introdus în cetatea Breisach, la conducerea căreia fusese numit, un regim de teroare și brutalitate, în cadrul căruia crimele, violurile, confiscarea proprietății și taxele ilegale deveniseră practici curente.

Îngrijorate de puterea crescândă a ducelui Burgundiei, Austria, Franța, Berna și orașele de pe Rinul de sus au sprijinit revolta locuitorilor cetății Breisach, l-au înfrânt și capturat pe Hagenbach, și au dispus judecarea acestuia de către un tribunal *ad hoc*, alcătuit din 28 de judecători reprezentând statele și orașele coaliției.

În cadrul procesului, un reprezentant al arhiducelui Austriei l-a acuzat pe Hagenbach că a încălcat legile lui Dumnezeu și ale omului, comițând crime, violuri, sperjururi și ordonând mercenarilor lui negermani să ucidă oameni în casele lor, copii și femei. Deși apărarea lui Hagenbach a invocat ordinul superiorului său - ducele Burgundiei, tribunalul l-a găsit vinovat, a fost decăzut din rangul de cavaler, i s-au ridicat privilegiile și a fost executat în conformitate cu decizia tribunalului.

În Europa, la jumătatea secolului XIX au apărut preocupări pentru crearea unei justiții penale internaționale.

În anul 1864, Gustav Moynier, unul din cei cinci întemeietori ai Comitetului Internațional al Crucii Roșii, promotor al dreptului internațional umanitar, a elaborat în anul 1872 un proiect de convenție pentru crearea unui tribunal penal care să judece infracțiunile la adresa Convenției de la Geneva din anul 1864⁷⁵.

Proiectul lui Moynier cuprindea numai 10 articole. El prevedea că în caz de război între două sau mai multe țări părți la Convenția de la Geneva din 22 august 1864, președintele Confederației elvețiene urma să desemneze, prin tragere la sorți, trei dintre puterile semnatare ale Convenției care nu erau puteri beligerante. Guvernele celor trei state desemnate de președintele Confederației elvețiene, împreună cu cele două state beligerante, urmau să desemneze fiecare câte un arbitru, cei cinci arbitri urmând a se reuni într-un loc ce urma să le fie indicat de președintele elvețian. În cazul în care războiul s-ar fi angajat între mai mult de două

75 Stelian Scăunaș, *Drept internațional umanitar*, Editura BURG, Sibiu, 2001, pag.149.

state, cele care formau o alianță comună ar fi trebuit să fie de acord cu alegerea unui arbitru comun. Dacă unul din statele care au desemnat arbitrii se angaja în război, ar fi trebuit să se procedeze la înlocuirea arbitrului respectiv, printr-o nouă tragere la sorți. Arbitrii desemnați ar fi trebuit să se întrunească și să stabilească prin acord comun locul unde ar fi urmat să-și desfășoare activitatea, precum și toate detaliile ce priveau organizarea și procedura tribunalului.

Competența tribunalului s-ar fi referit la infracțiunile la adresa Convenției de la Geneva, pentru care guvernele în cauză ar fi adresat plângeri. Dintre regulile de procedură ale tribunalului menționăm cerința unei anchete contradictorii, modul în care tribunalul urma să stabilească vinovăția sau nevinovăția celor judecați, în caz de culpabilitate pronunțându-se o pedeapsă conformă legii penale internaționale, care ar fi trebuit să facă obiectul unui tratat complementar la Convenția de la Geneva din 1864.

Deciziile de condamnare ar fi trebuit să fie notificate guvernelor în cauză, acestea fiind obligate să aplice celor condamnați pedepsele stabilite de tribunal. Tribunalul avea și competența de a soluționa cererile de daune-interese, putând stabili suma despăgubirilor.

Este de remarcat că deși Proiectul Moynier nu poate fi considerat un document juridic pe deplin elaborat, el a constituit totuși, la timpul respectiv, o încercare meritorie de a pune bazele unei justiții penale europene.

După primul război mondial, Tratatul de la Versailles a stabilit constituirea unui tribunal internațional pentru judecata fostului împărat german, Wilhelm al II-lea de Hohenzollern, pentru "ofensă supremă adusă moralei internaționale și respectului sacru al tratatelor", prin această formulare avându-se în vedere totodată încălcarea neutralității Belgiei, a Luxemburgului, precum și nesocotirea Convențiilor de la Haga de către Germania. Se avea în vedere constituirea unui tribunal special, alcătuit din judecători desemnați de Franța, Marea Britanie, Italia, Japonia și S.U.A.

Tribunalul ar fi trebuit să se conducă în activitatea sa "după cele mai înalte principii de politică internațională cu privire la obligațiile solemne și moralitatea internațională".

Articolul 228 din Tratatul de la Versailles recunoștea în mod expres "dreptul aliaților și puterilor asociate de a aduce în fața tribunalelor militare persoanele acuzate că au comis acte de încălcare a legilor și obiceiurilor războiului".

Evenimentele care au urmat după primul război mondial sunt cunoscute. Fostul împărat Wilhelm al II-lea s-a refugiat în Olanda, iar guvernul acestei țări a refuzat extrădarea sa. Cât privește celelalte persoane care figurau pe lista de criminali de război (aproape 900), doar șase dintre acestea au fost judecate.

Deși prevederile Tratatului de la Versailles nu au fost respectate, încercarea de a-l chema în fața justiției europene pe fostul șef de stat Wilhelm al II-lea a prezentat un anumit interes din punct de vedere juridic, deoarece a fost prima

încercare de a trage la răspundere un șef de stat pentru comiterea unor crime internaționale.

Ilustrul nostru compatriot **Vespasian V.Pella**, personalitate marcantă a vieții politice și științifice internaționale, a desfășurat o amplă activitate pentru crearea unei Curți Penale Internaționale, al cărei statut a fost elaborat în aprilie 1935 și supus organelor de conducere ale Ligii Națiunilor.

V.V.Pella avea în vedere constituirea unei Camere criminale în cadrul Curții Permanente de Justiție Internațională. Propunerile lui V.V.Pella au fost însușite de Liga Națiunilor, care a convocat o conferință internațională la Geneva în anii 1937-1938, în scopul adoptării unei convenții pentru prevenirea actelor teroriste și înființarea unei Curți Penale Internaționale⁷⁶.

Beneficiind de o largă audiență din partea cercurilor juridice și a organizațiilor pacifiste, conferința a adoptat textul **Convenției asupra prevenirii și reprimării terorismului**, ca și al **Convenției pentru crearea Curții Penale Internaționale**, competentă de a judeca infracțiunile prevăzute de prima conferință. Din păcate, deși 27 de state au semnat aceste convenții, ele nu au intrat în vigoare datorită contradicțiilor de interese dintre marile puteri în preajma celui de al doilea război mondial.

Documentele elaborate de Vespasian Pella, ca și încercarea sa de a pune bazele unei Curți Penale Internaționale, au reprezentat totuși momente remarcabile pe drumul edificării justiției penale europene și mondiale.

După cel ce al doilea război mondial, problema justiției penale internaționale s-a pus din nou, în legătură cu pedepsirea criminalilor de război care comiseseră crime grave în timpul războiului. De altfel, încă din timpul războiului au fost semnate mai multe documente printre care Declarația de la Palatul Saint James (1942), Declarația de la Moscova (1943), Acordurile de la Yalta (1945), Acordurile de la Potsdam (1945), care înscriau principiul urmăririi și sancționării marilor criminali de război.

O însemnătate cu totul aparte a prezentat-o, în acest context, Acordul de la Londra, semnat la 8 august 1945 de către Franța, Marea Britanie, S.U.A. și

76 A se vedea: Grigore Geamănu, *La conception de V.V.Pella de la prévention et de la définition de crimes contre la paix*, în "Revue Roumaine des Sciences Sociales. Série de Sciences Juridiques", 1968, nr.2, pag.189; Grigore Geamănu, Gheorghe Moca, *Privire critică asupra concepției lui Vespasian V.Pella despre responsabilitatea statelor în dreptul internațional*, în "Analele Universității București. Seria științe sociale. Științe juridice", Anul XIII, 1964, pag.77; Victor Ducelescu, *Vespasian V.Pella - personalitate proeminentă a științei juridice românești*, comunicare prezentată în cadrul A.D.I.R.I. cu prilejul comemorării lui Vespasian V.Pella la 16 martie 1990, în volumul "În pragul mileniului trei", Editura Helicon, Timișoara, 1997, pag.182; Dumitru Mazilu, *Dreptul păcii. Tratat*, Editura All Beck, București, 1998, pag.338-339. Ion M.Anghel, Viorel I.Anghel, *Răspunderea în dreptul internațional*, Editura "Lumina Lex", București, 1998, pag.226. Vasile Crețu, *Drept internațional penal*, Editura Societății "Tempus" România, București, 1996, pag.297; Dumitru Diaconu, *Curtea penală internațională. Istorie și actualitate*, Editura All Beck, București, 1999, 140 pag.

U.R.S.S., în baza căruia a fost constituit Tribunalul Militar Internațional de la Nürnberg.

Circumscriind aplicațiunea sa exclusiv europeană, Statutul Tribunalului Militar Internațional de la Nürnberg preciza încă din primul său articol că această instanță este creată "pentru a judeca și a pedepsi în mod convenit și fără întârziere pe marii criminali de război din țările europene ale Axei".

Statutul Tribunalului Militar Internațional de la Nürnberg recunoștea dreptul tribunalului de a judeca înalți demnitari, șefi de state sau înalți funcționari, estimând că fapta de a fi acționat conform instrucțiunilor propriului guvern sau unui superior ierarhic nu ar fi putut fi considerată exoneratoare de răspundere, ci numai un motiv de diminuare a pedepsei.

În ceea ce privește faptele supuse judecății, acestea constau în crime contra păcii, crime de război și crime contra umanității.

Instanța era constituită din patru judecători, fiecare fiind asistat de un supleant, desemnat de către cele patru puteri semnatare ale Acordului de la Londra.

Statutul stabilea o serie de garanții procesuale printre care dreptul de apărare, folosirea unei limbi pe care acuzatul o cunoștea, dreptul de a aduce probe, de a pune întrebări martorilor. Hotărârile tribunalului erau însă definitive și nesusceptibile de a fi revizuite. Se putea pronunța pedeapsa cu moartea sau orice altă pedeapsă "considerată justă", ca și confiscarea bunurilor sustrate de inculpați sau pe care aceștia le-ar fi trecut ilegal în posesia lor.

Activitatea Tribunalului Militar Internațional de la Nürnberg s-a desfășurat în perioada 20 noiembrie 1945 - 1 octombrie 1946. Trei persoane au fost achitate, iar 19 au fost condamnate, dintre care 12 la pedeapsa capitală. Gestapoul, S.S. și conducerea Partidului nazist german au fost declarate organizații criminale.

În Extremul Orient o instituție similară, care s-a soldat însă cu rezultate mai puțin spectaculoase, a fost Tribunalul Militar de la Tokyo. Totuși, și acest tribunal a stabilit pedeapsa cu moartea pentru șapte persoane, închisoarea pe viață pentru 11 persoane și închisoarea pe diverse termene pentru șapte persoane.

Din punct de vedere juridic se cuvin a fi menționate anumite deosebiri și anume, aceea că acest din urmă tribunal era competent să judece numai indivizi, nu și organizații, nu era competent să judece crime contra umanității, hotărârile sale puteau fi atacate cu recurs, iar președintele, judecătorii și procurorii erau numiți de Comandantul Suprem al puterilor aliate (generalul Mc Arthur) dintre candidații desemnați de puterile învingătoare.

Conflictele care s-au produs în fostul spațiu iugoslav după anul 1990 s-au soldat cu numeroase încălcări ale drepturilor omului și ale dreptului umanitar. Deși numeroase rezoluții ale Consiliului de Securitate, adoptate în perioada 1992-1993, condamnau încălcările drepturilor omului și făceau apel la combatanți să respecte dreptul internațional umanitar, violările și încălcările normelor internaționale s-au perpetuat, suscitând reacția comunității internaționale.

La 22 februarie 1993, Consiliul de Securitate al O.N.U. a adoptat Rezoluția 808, prin care s-a stabilit constituirea unui Tribunal Internațional care să judece persoanele responsabile de încălcări ale dreptului internațional umanitar comise după 1991. Consiliul de Securitate s-a referit în acest caz la prevederile articolului 29 din Carta Organizației Națiunilor Unite, potrivit căruia el avea dreptul să înființeze "organele subsidiare pe care le considera necesare pentru îndeplinirea funcțiilor sale".

Considerând că situația din fosta Iugoslavie reprezenta o amenințare la adresa păcii și securității internaționale, Consiliul de Securitate s-a prevalat, totodată, și de prevederile articolului 39 pct.2 și 49 pct.3.

În cercurile de specialitate s-a considerat că ideea creării acestui tribunal constituie o interpretare extensivă a prevederilor Cartei O.N.U., potrivit cărora Consiliul de Securitate poate adopta "măsuri care nu împiedică folosirea forței armate", a căror listă nu este limitativă, prevederile acestui text urmând să fie coroborate cu cele pe care le-am menționat deja, ale articolului 29 din Carta O.N.U., text ce permite Consiliului de Securitate să constituie organe subsidiare.

Constituirea Tribunalului pentru fosta Iugoslavie a suscitat și unele critici din partea juriștilor și a unor factori politici care au considerat că nu este firesc ca o instanță jurisdicțională să fie creată printr-o simplă rezoluție a Consiliului de Securitate, iar nu printr-un tratat elaborat și adoptat de state în baza unei hotărâri a Adunării Generale a O.N.U. Argumentele menționate au determinat pe unii specialiști să considere această instanță ca fiind mai mult un organism politic decât un organism jurisdicțional⁷⁷.

Jurisdicția tribunalului se extinde asupra faptelor care întrunesc trăsăturile genocidului, comise de indivizi, al unor crime contra umanității sau al unor nesocotiri grave ale Convențiilor de la Geneva, încălcându-se legile și obiceiurile războiului pe teritoriul fostei Iugoslavii, cu începere de la 1 ianuarie 1991 până la data restaurării păcii.

La 10 martie 1998, Procurorul șef, într-o declarație publică, a declarat că jurisdicția tribunalului se va extinde și asupra faptelor ce privesc violențele din Kosovo.

Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie nu este dependent de Curtea Internațională de Justiție, deși sediul său este tot la Haga.

Tribunalul este compus din 14 judecători, în sarcina cărora revine și adoptarea și modificarea regulilor de procedură și evidență.

⁷⁷ A se vedea, de pildă, Gavril Iosif Chiuzbaian, *Sistemul puterii judecătorești*, Editura Continent XXI, București, 2002, pag.315. Autorul opinează, pe baza unei analize minuțioase a textelor Cartei O.N.U., că prevederile art.29 care conferă Consiliului de Securitate dreptul să înființeze organe subsidiare nu au aplicabilitate în cazul respectiv, jurisdicțiile neputând fi în nici un caz incluse în categoria "organelor subsidiare". Sunt inacceptabile, pe de altă parte, soluția finanțării din surse private a activității T.P.I., ca și - lucru mai puțin obișnuit pentru o jurisdicție - dreptul tribunalului de a-și adopta sau modifica singur propriile reguli de procedură.

Judecătorii sunt constituiți în trei Camere de judecată, compuse din trei judecători, și o Cameră de apel care include cinci judecători. Toți judecătorii sunt aleși pe un termen de patru ani de Adunarea Generală a O.N.U., pe baza unei liste prezentate de Consiliul de Securitate. Președintele Tribunalului, post echivalent cu un președinte al unei Curți naționale de justiție, este Claude Jorda (Franța).

Responsabilitatea acuzării și a strângerii probelor revine biroului Procurorului. Procurorul șef al Tribunalului este desemnat de Consiliul de Securitate, pe un termen de patru ani. În prezent, actualul Procuror șef este doamna Carla del Ponte.

Până în prezent tribunalul a luat în discuție acuzațiile aduse împotriva a 94 de persoane, dintre care 10 au fost inculpatе de genocid. S-au pronunțat 14 condamnări și două achitări. Dintre 45 de persoane care au fost deținute până în prezent, 27 erau de naționalitate sârbă, 14 de naționalitate croată, trei musulmani bosniaci și un macedonean.

În prezent 37 de persoane suspecte se află în custodia Tribunalului, a cărui închisoare se găsește lângă Haga.

Dintre dispozițiile procesuale ale Curții remarcăm prevederile "regulei 61", care permit ca atunci când există indicii și informații suficiente și concludente în legătură cu comiterea unor crime internaționale, să fie emis mandat de arestare internațională. Un asemenea mandat se emite numai la solicitarea Procurorului, de către un complet special, care evaluează dacă există suficiente temeiuri pentru emiterea mandatului. Acest organism are dreptul de a solicita sprijinul Consiliului de Securitate în situația în care anumite state refuză să colaboreze cu tribunalul.

Aplicarea "regulei 61" nu reprezintă o judecată în lipsă - care de altfel nici nu este posibilă potrivit Statutului tribunalului - ci numai o evaluare preliminară a unor elemente de fapt, de natură să faciliteze declanșarea acuzării și desfășurarea ulterioară a procesului.

În situațiile în care un mandat de arestare internațională este emis, persoana suspectă devine un urmărit internațional.

La 22 mai 1999 a fost emis mandatul de arestare împotriva acuzaților Slobodan Miloșevic, Milan Milutinovic, Nicola Sainovic, Dragoljub Ojdanic și Vlatko Stojiljkovic. Judecătorul David Hunt care a confirmat mandatul solicitat de Procuror a estimat că există elemente credibile pentru a se dispune tragerea la răspundere a acuzaților, considerați culpabili de deportarea unui număr de 740.000 de albanezi din Kosovo, de uciderea a peste 340 de persoane albaneze identificate tot în aceeași regiune a Iugoslaviei.

Punerea în aplicare a mandatelor de arestare suscita însă dificultăți, deoarece potrivit legislației Iugoslaviei nu este posibilă remiterea unor cetățeni proprii spre a fi judecați de tribunale străine.

De aceea, mai multe demersuri au fost efectuate de către doamna Carla del Ponte, Procurorul șef al Tribunalului Internațional, pe lângă autoritățile iugoslave,

însă acestea au relevat că nu pot da curs unei asemenea solicitări atâta timp cât Constituția și legislația acestei țări nu permit o asemenea remitere.

În schimb, fostul președinte iugoslav Slobodan Miloșevic a fost arestat pentru alte fapte, inclusiv deținerea de arme și malversațiuni financiare. În final, el a fost remis Tribunalului Internațional în condiții destul de confuze (hotărârea de remitere a fost luată numai de Guvernul Serbiei, în conformitate cu art.135 din Constituția Serbiei, care autorizează executivul să acționeze fără aprobarea Parlamentului "dacă interesele naționale o cer", fără cunoștința președintelui Kostunița, iar Curtea Constituțională a Iugoslaviei amânase aplicarea legii de extrădare și nu se pronunțase asupra neconstituționalității acesteia etc.).

Ulterior, Croația a decis să extrădeze doi generali către autoritățile de la Haga, iar Bosnia Herțegovina a adoptat și ea o poziție favorabilă față de Tribunalul Internațional.

Este de menționat că în prezent mai există și un Tribunal Penal Internațional pentru Ruanda, cu sediul la Arusha, în Tanzania, care este organizat într-un mod similar Tribunalului pentru fosta Iugoslavie.

*
* *

Din cele ce preced se vede că ideea justiției penale europene s-a afirmat încă de timpuriu, având susținători notabili și o largă audiență în rândul cercurilor științifice și umanitare.

Din păcate, începând de la cazul Hagenbach și până astăzi, justiția penală s-a exercitat de organe judiciare subordonate unor forumuri politice, ceea ce a suscitat în anumite cazuri obiecții asupra corectitudinii și imparțialității lor.

* *
*

Probleme deosebite se ridică din punct de vedere juridic și în practica statelor, în legătură cu o eventuală inculpare a unor șefi de state din Europa care au comis infracțiuni internaționale. În această privință, Statutul Curții Penale Internaționale adoptat la Roma în 1998 precizează în mod expres, în art.27, alin.(1), că "Acest Statut se va aplica în mod egal tuturor persoanelor fără vreo distincție bazată pe calitatea oficială. Îndeosebi, capacitatea oficială în calitate de șef al Statului sau al guvernului, de membru al unui guvern sau al unui parlament, de reprezentant ales sau un funcționar al guvernului nu va scuti în nici un caz o persoană de răspundere penală conform acestui Statut, și nu va constitui un motiv de reducere a pedepsei". (subl.ns.)

Aplicarea prevederilor acestui text al Statutului suscită, însă, interesante probleme legate de conflictul dintre această normă juridică și "imunitatea

suveranului", principiu de drept recunoscut din cele mai vechi timpuri și consacrat de constituțiile moderne, potrivit căruia șeful de stat se bucură de imunitate penală în timpul exercitării mandatului său. Cu alte cuvinte, se crează **un impediment procedural,** valabil pe toată perioada în care o persoană exercită funcția de șef al statului, funcție care poate fi "pe viață" în cazul regimurilor monarhice, sau pe durata în care un anumit președinte a fost ales prin sufragiu universal sau parlamentar, cum este cazul majorității regimurilor politice moderne.

Istoria cunoaște, neîndoind, și cazuri în care șefi de state au fost judecați și chiar condamnați la moarte pentru fapte săvârșite împotriva propriilor lor națiuni. Cele mai celebre cazuri cunoscute în această privință sunt, desigur, judecarea lui Ludovic al XVI-lea de către Convenția revoluționară franceză și condamnarea lui la moarte, sau judecarea regelui Carol I Stuart de către Parlamentul britanic și executarea sa în urma sentinței de condamnare la moarte, pronunțată de Parlament.

Chiar mai aproape, în epoca noastră, au existat situații în care șefi de state au fost răsturnați de mișcări revoluționare sau lovituri de stat, condamnați la moarte și executați. Putem cita, astfel, executarea regelui Feisal în Irak, în 1958, sau a succesorului său, Abdul Karim Kassem în 1963; condamnarea și uciderea președintelui Francisco Macias Nguema în Guineea Ecuatorială în 1979, a președintelui Samuel Doe în Liberia în 1990 ș.a.

După terminarea mandatului, o serie de foști președinți au fost judecați și trași la răspundere pentru diferite fapte, în special malversațiuni de ordin financiar, precum Alan Garcia în Peru, Fernando Collor de Melo în Brazilia, Augusto Ugarte Pinochet în Chile (pentru crime contra umanității), Jorge Rafael Videla în Argentina, Raul Cubas în Paraguay, Abdala Bucaram în Ecuador, Canaan Banana în Zimbabwe, Manuel Antonio Noriega în Panama, Joseph Estrada în Filipine, Alberto Fujimori în Peru ș.a.

Oricum, în toate aceste cazuri procesele împotriva foștilor președinți au avut loc **după terminarea** - într-un fel sau altul - a mandatului lor și au fost judecate în mod exclusiv de către **tribunale naționale ale țărilor respective,** cu excepția lui Noriega, care a fost judecat pentru trafic de droguri de către un tribunal american din Miami.

Trimiterea foștilor șefi de state în fața unor tribunale internaționale constituie, însă, o situație cu totul specifică. Prin Tratatul de la Versailles din 1919 - la care ne-am mai referit - s-a ridicat pentru prima dată problema răspunderii internaționale a statului agresor, dar și a răspunderii personale a fostului șef al statului german, Kaiserul Wilhelm al II-lea care, în baza art.229 din Tratat, ar fi trebuit să fie acuzat de puterile aliate și asociate pentru **"ofensă supremă contra moralei internaționale și autorității sacre a tratatelor"**. Dar, întrucât Wilhelm s-a refugiat în Olanda, și această țară a refuzat să-l extrădeze, judecarea sa de către un tribunal internațional nu a fost posibilă.

După cel de al doilea război mondial, la 1 februarie 1950, guvernul sovietic a propus celorlalte foste puteri aliate din timpul celui de al doilea război mondial

constituirea unui tribunal militar internațional înaintea căruia să fie aduși, printre alții, și fostul împărat al Japoniei Hirohito, însă acestei solicitări nu i s-a dat curs de către puterile aliate.

La 27 mai 1999 Tribunalul Penal Internațional de la Haga a anunțat inculparea fostului președinte al Republicii Federale Iugoslavia Slobodan Miloșevici, pentru crime de război și crime împotriva umanității, emitând totodată un mandat de arestare internațională împotriva acestuia. Așa cum s-a arătat, autoritățile iugoslave, la momentul respectiv, nu au recunoscut însă această hotărâre a Tribunalului Penal Internațional. De altfel, aceleași autorități refuzaseră cu câțva timp în urmă să dea curs cererii de a extrăda trei ofițeri din fosta armată iugoslavă, acuzați de Tribunalul Penal Internațional pentru participarea lor la masacrarea unor civili în Croația în 1991, considerând-o o cerere cu caracter politic. Deși, așa cum au subliniat autorii de specialitate, există o deosebire de esență între Tribunalul Penal pentru Iugoslavia, care este o creație a Consiliului de Securitate al O.N.U., și Curtea Penală Internațională, care este un tratat multilateral "ce consacră în dreptul internațional convergența dintre principalele sisteme de drept penal - cel de sorginte latino-franco-germană și cel de sorginte latino-anglo-saxonă ("civil law" și "common law")", problemele de fond legate de inculparea oricărui șef de stat sunt aceleași. Aceștia se bucură, în interiorul țării respective, de imunitățile prevăzute de constituții, iar pe plan internațional de prevederile art.1 pct.1 lit.a) ale Convenției privind prevenirea și sancționarea infracțiunilor contra persoanelor care se bucură de protecție internațională, inclusiv agenții diplomatici.

În ceea ce privește Iugoslavia, Constituția din 1992 prevede în alin.(5) al art.97 că "președintele republicii se bucură de aceleași imunități ca și deputații federali". Aceeași Constituție mai prevede, în alineatele următoare ale aceluiași articol, că Adunarea federală va determina imunitatea Președintelui republicii, acesta putând fi demis numai dacă Adunarea federală apreciază că el a violat Constituția. Cu alte cuvinte, șeful statului se bucură pe teritoriul național de imunitate atâta timp cât aceasta nu îi este retrasă de către Adunarea Federală. Retragera imunității nu poate fi făcută decât de organul reprezentativ național, care a ales o persoană în fruntea statului. Evident, criticile internaționale la adresa unor personalități politice formulate pe plan internațional pot contribui la formarea unei manifestări de voință a forumului național reprezentativ, în sensul adoptării unei opinii. Simplul act al punerii sub acuzare ori al emiterii unui mandat de executare nu poate duce însă la punerea în aplicare a acestuia ca și în cazul parlamentarilor, cu care imunitatea șefului statului se aseamănă până la un punct, decât cu aprobarea forumului suprem al națiunii.

O luare de poziție care pare a confirma această teză a fost și declarația lui Zoran Djindjici, prim-ministru al Serbiei, care la 5 august 2001 a exclus posibilitatea ca președintele Serbiei, Milan Milutinovici, să fie predat Tribunalului Penal Internațional de la Haga. "Este exclus, deoarece Milutinovici se bucură de imunitate, în calitate de președinte al Serbiei" - a declarat Djindjici. În final, acesta

s-a predat Tribunalului Internațional, dar după terminarea mandatului său. Recent, în februarie 2003, s-a mai predat Tribunalului și Voislav Šešeli, lider ultranaționalist în timpul războiului.

Biliana Plavsici, supranumită "Doamna de fier a Bosniei", care s-a predat de bună voie Tribunalului Penal Internațional (10 ianuarie 2001) și și-a recunoscut culpabilitatea, a fost condamnată la 27 februarie 2003 la 11 ani închisoare pentru crime de război⁷⁸.

După cum relatează agențiile de presă, acuzarea a afirmat că ar fi cerut o pedeapsă mai mică dacă Plavsici ar fi acceptat să depună mărturie în alte procese care se desfășoară la Haga, în special împotriva fostului președinte Slobodan Milošević⁷⁹.

Aplicarea principiilor justiției penale internaționale în cazul unui șef de stat este, firește, o problemă dificilă și cu mari implicații. Este suficient să ne gândim la controversele pe care le-a stârnit arestarea la Londra a fostului președinte chilian Augusto Pinochet, devenit senator pe viață al Republicii Chile. Problema care putea fi luată în discuție în cazul lui Pinochet ar fi fost aceea dacă între două norme de drept și anume convențiile internaționale imprescriptibile, care sancționează crimele contra umanității, și regulile imunității diplomatice, acestea din urmă ar mai putea fi invocate ca prevalând. De remarcat este însă faptul că Augusto Pinochet nu mai era șef de stat în momentul arestării sale, o măsură de constrângere - indiferent care ar fi ea - împotriva unui șef de stat suscitând, firește, inevitabile luări de poziție politice, uneori mai puternice decât argumentele juridice care pot fi aduse într-un sens sau altul.

3.3.2.4. *Câteva considerații de sinteză despre justiția europeană și perspectivele ei*

Curtea Europeană a Drepturilor Omului este bine cunoscută prin contribuția sa laborioasă la formularea unor principii, idei și jurisprudențe care - dincolo de soluționarea concretă a unor cauze de speță - au contribuit la forjarea unui adevărat drept european al drepturilor omului. În măsura în care viitoarea federație europeană va dobândi prerogative politice, în măsura în care va exista un președinte și un Parlament european, este cert că și jurisdicția europeană, indiferent în ce domeniu, va trebui să devină o jurisdicție unitară.

Există, firește, probleme juridice dificile care ar putea apare în perspectivă ca urmare a oricăror încercări de sincronizare între activitatea Curților de la Luxemburg și de la Strasburg.

Uniunea Europeană este o organizație supranațională, în care totuși principalele decizii în cadrul Consiliului se iau cu votul majorității calificate. Consiliul Europei este, însă, prin excelență, o organizație care se prevalează încă de

⁷⁸ <http://www.un.org/icty/plavsic/trialc>

⁷⁹ "Adevărul", nr.3942, vineri 28 februarie 2003.

cunoscutul principiu "un stat - un vot". Pe de altă parte, componența Consiliului Europei este mult mai largă decât a Uniunii Europene, iar condițiile pentru obținerea calității de membru în fiecare dintre cele două organizații deși relativ asemănătoare, prezintă diferențieri.

Aceste considerații pledează pentru menținerea celor două forme de jurisdicție, în condițiile în care și realitățile europene, nivelul de dezvoltare, dar mai ales de acceptare și edificare a principiilor drepturilor omului continuă să rămână diferite (de pildă, luarea în discuția Consiliului Europei a unor situații din unele foste republici sovietice). De altfel, Tratatul de Reformă consacră în mod expres ideea că Uniunea Europeană aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (art.6 pct.2). Îl plus, Conferința Interguvernamentală a adoptat o Declarație, în care se stipulează următoarele :

« Carta Drepturilor Fundamentale, care are forță juridică obligatorie, confirmă drepturile fundamentale garantate prin Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre.

Prezenta Cartă nu extinde domeniul de aplicare a dreptului Uniunii în afara competenței Uniunii, nu creează nici o competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate ».

O problemă de mai mare acuitate va fi, însă, corelația ce va trebui să existe în viitor între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și instanțele judiciare naționale ale statelor, culminând cu tribunalele sau curțile lor supreme.

Dacă Europa va avea o Constituție este, firește, cert că ordinea constituțională a statelor membre va trebui subsumată ordinii constituționale ce se edifică la nivel european. Nu va putea exista o anumită ordine constituțională generală a Europei și ordini constituționale disparate, diverse, fărâmițate, care ar contraveni într-un fel sau altul viitoarei constituții europene.

Aceasta nu implică însă, numai, cum au făcut deja o serie de țări - printre care Franța -, reforme constituționale de natură a permite aplicarea fără dificultăți a dreptului comunitar. Este necesară preluarea de către Curtea Europeană de Justiție a unor prerogative de interpretare a normelor viitoarei Constituții Europene. Legătura dintre Curțile constituționale și noua Curte Europeană de Justiție (ii spunem astfel deoarece ea va trebui să dobândească, inevitabil, și o serie de prerogative noi) va trebui să fie o legătură simplă și flexibilă, acționând în dublu sens: pe de o parte, curțile constituționale ale statelor vor trebui să interpreteze și să soluționeze problemele de constituționalitate, ținând seama în cel mai înalt grad de prevederile Constituției Europene; pe de altă parte, Curtea Europeană de la Luxemburg nu va putea ignora specificitățile naționale reflectate în constituțiile pe care le-a elaborat fiecare popor. Respectul principiului "subsidiarității" va trebui să asigure ca numai acele aspecte care țin de ordinea constituțională europeană să poată fi discutate în cadrul Curții, prerogativele diferitelor Curți Constituționale

rămânând neatinsă în ceea ce privește dezbaterile unor probleme ce pun în discuție aspecte proprii legate de ordinea constituțională internă a fiecărei țări.

În ceea ce privește jurisdicțiile naționale în alte domenii decât cele constituționale, acestea rămân în competența deplină a statelor. La nivel european există, desigur, și unele forme de jurisdicție supranațională, cum ar fi de pildă Tribunalul de la Haga pentru judecarea crimelor comise cu prilejul operațiunilor militare ce s-au desfășurat în fosta Iugoslavie. Ar fi greu de conceput, însă, ca acest tribunal internațional - care a fost creat printr-o Rezoluție a Consiliului de Securitate al O.N.U. - să treacă în subordinea unui forum european, deoarece rațiunile care au stat la înființarea sa au fost nu europene, ci mondiale (O.N.U. cuprinde 192 de state membre).

Ajungem astfel la o altă problemă deosebit de interesantă pe care trebuie să o soluționeze viitorul, și anume problema relațiilor dintre viitoarea jurisdicție europeană, îmbogățită și amplificată în ceea ce privește competențele și jurisdicția mondială, forumurile judiciare care există la nivel mondial. O asemenea relație va trebui - credem - să fie menținută în forma actuală, deoarece dacă Europa este un continent având o capacitate extraordinară și dispunând de resurse spirituale deosebite, ea nu este totuși singurul continent.

Justiția mondială ia în considerație atât valorile europene cât și valorile pe care le-au ridicat la rang de principii alte civilizații, istoria și practica milenară a altor țări.

Încercând să conchidem asupra perspectivelor unei jurisdicții europene în condițiile integrării, nu putem decât să subliniem valoarea și spiritul previzional al observației făcute de Napoleon, și anume aceea că "fедераția europeană va sosi mai devreme sau mai târziu, prin forța lucrurilor".

Viitoarea federație va trebui să se axeze în mod cert pe un sistem de drept calitativ superior și minuțios elaborat, dând totodată expresie și cerințelor integrării într-o ordine nouă, europeană, în condiții avantajoase tuturor națiunilor și suveranităților naționale care sunt prezente astăzi în Europa.

Amintim în această privință că marele savant român Dimitrie Gusti, cu aproape șapte decenii, în urmă își exprima părerea că "Nu poate fi vorba de un primat și de un drept superior al unei supranațiuni, căci toate națiunile au misiunea egală de a avea o civilizație proprie pentru a îmbogăți umanitatea".

Succesul viitoarei federații europene, ca și al ordinii juridice pe care aceasta este chemată să o instaureze, depinde de viitorul său democratic, de înalta adeziune la principiile egalității partenerilor care vor compune federația europeană, ca și de preeminența neabătută a marilor valori ale drepturilor omului, care i-au conferit Europei un rol necontestat în marile transformări democratice care au premers acestui mileniu.

Perspectivile justiției europene sunt, evident, legate de modul în care se va desfășura în continuare procesul de integrare. În condițiile în care Tratatul Constituțional European în forma sa inițială a fost abandonat, stabilindu-se numai

consensul pentru elaborarea unui tratat limitat ca întindere care să consacre doar instituțiile de bază, este greu de imaginat că în viitor o contopire a jurisdicțiilor naționale și subordonarea acestora unei instanțe superioare europene – oricum ar fi denumită ea – ar fi posibilă sau chiar de dorit.

Pentru o perioadă de timp destul de îndelungată jurisdicțiile naționale își vor păstra, desigur, competențele pe care le dețin în prezent, iar o justiție unică europeană va fi acceptată cel mult pentru probleme de un interes deosebit, care ar afecta înseși bazele Comunității statelor europene.

Se poate imagina, desigur, un sistem de colaborare între aceste jurisdicții, sistem care va trebui să țină seama de realitățile fiecărei țări și de elementele specifice ale relațiilor juridice ce trebuie soluționate pe calea actului judiciar și care diferă, desigur, de la stat la stat, ca o expresie tocmai a realităților sociale, economice, politice din fiecare țară, de care nu se poate face în nici un caz abstracție.

Din cele ce preced rezultă că relația dintre instanțele naționale și cele supranaționale - indiferent de tipul acestora - este foarte complexă și dificil de evaluat într-o perspectivă istorică. S-a văzut - credem - cu destulă evidență că există în fapt două tendințe contradictorii: pe de o parte, tendința instanțelor supranaționale de a-și extinde prerogativele și competența, iar pe de altă parte tendința instanțelor naționale de a-și prezerva - în măsura în care este posibil - plenitudinea de decizie.

Perspectiva federalizării Europei ridică însă, inevitabil, problema remodelării relațiilor dintre instanțele naționale și cele supranaționale.

În această privință credem că ar putea fi imaginate mai multe soluții:

a) prima și cea mai simplă ar fi, desigur, aceea ca **toate competențele existente să fie păstrate**, iar cele două principale jurisdicții - Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului - să-și păstreze fiecare competențele și prerogativele lor. Această formulă are avantajul de a nu implica schimbări, dar nu s-ar putea spune că ajută în vreun fel procesul federalizării;

b) o a doua variantă ar fi aceea ca **cele două principale jurisdicții amintite să se contopească**. Această variantă are însă inconvenientul că ar implica o absorbire a prerogativelor Consiliului Europei de către Uniunea Europeană. Judecând după implicarea Uniunii Europene și în probleme de drepturi fundamentale, o asemenea variantă nu poate fi exclusă;

c) o a treia posibilitate ar consta în **edificarea unei noi instanțe la nivel european**, care ar prelua - după modelul american - și prerogativele legate de controlul de constituționalitate. Ea nu pare însă posibil de realizat deoarece statele europene sunt prea atașate modelului european de control al constituționalității, iar pe de altă parte crearea unei jurisdicții constituționale unice la nivel european ar crea serioase probleme legate de eventualele relații ce ar trebui stabilite cu consiliile sau curțile constituționale existente în diferite țări.

Oricum am privi lucrurile, este însă cert că federalizarea Europei nu ar

putea fi efectuată păstrându-se o diversitate de sisteme judiciare și un contencios constituțional atât de difuz, împrăștiat în diverse țări. Ideea unei jurisdicții unice rezultă așa dar din întreaga dezvoltare istorică. Așa cum, cu prilejul unificării unor țări, în unele provincii noi alipite au fost păstrate pentru un timp anumite forme de judecată, tot așa în cadrul viitoarei Europe cel puțin pentru o bună perioadă de timp vor trebui să coexiste toate mecanismele jurisdicționale pe care le-am amintit.

În ce măsură însă se va produce contopirea lor, aceasta este o chestiune ce depinde nu atât de judecători sau de specialiștii dreptului, ci de factorii politici care sunt angajați în dezbaterea problemelor ce privesc viitorul Europei.

Dacă ideea federalizării Europei va avansa într-un ritm rapid, și problema unei reforme judiciare la nivel european se va pune cu mai multă acuitate. În cazul în care această problemă - după cum dovedește întreaga evoluție - va mai dura mult timp, este de prevăzut o lungă perioadă de coexistență a diverselor forme de jurisdicție până la instaurarea definitivă a unei jurisdicții europene.

3.4. Partidele politice și rolul lor în Uniunea Europeană

Partidele politice reprezintă structuri politice, având un caracter organizat și permanent, care grupează pe toți acei cetățeni ce-și manifestă adeziunea față de un anumit program, exprimându-și voința de a acționa pentru dobândirea puterii politice în stat prin mijloace constituționale și pentru aplicarea programului de guvernare al respectivului partid la nivel național⁸⁰.

Datorită acestor trăsături, partidele se deosebesc în primul rând de "formațiunile politice", care nu urmăresc practic preluarea conducerii politice în stat ci dau expresie numai unor anumite interese comune ale membrilor lor. În același timp, partidele politice se diferențiază de "grupurile de interese" și de "grupurile de presiune". În cazul unor asemenea grupuri există, fără îndoială, și anumite elemente de coeziune, dar acestea nu merg însă până la crearea unei structuri cu caracter permanent. Pe de altă parte, adeziunea membrilor la un grup de presiune sau altul este de obicei determinată de evenimente temporare (majorarea unor prețuri sau tarife, concedieri, măsuri restrictive etc.), implicând satisfacerea unor revendicări imediate, iar nu participarea la conducerea vieții politice. În acest sens pot fi menționate diferitele demonstrații ale agricultorilor, ale asistentelor medicale, conducătorilor de camioane, mecanicilor de locomotivă etc. în diferite țări. În toate aceste cazuri, satisfacerea revendicărilor - totală sau parțială - a dus la dizolvarea grupului de presiune sau, în anumite cazuri, la diminuarea acțiunilor sale. Există, ce-i drept, în unele state, și grupuri de presiune cu caracter

80 P.P.Negulescu observă, pe bună dreptate, că "Pentru ca să merite numele de partide politice, grupările de cetățeni trebuie să reprezinte părți ale masei naționale, și ca să le reprezinte trebuie să se găsească în comunitate de idei cu ele. Numai această comunitate dă partidelor puterea să învingă, pe căi legale, în luptele politice și, prin urmare, autoritatea ca să guverneze" (P.P.Negulescu, *Partidele politice*, Editura Garamond, București, f.an, pag.347).

organizat, cum sunt diferitele "lobby"-uri în S.U.A., legate în special de apartenența etnică a unor actuali cetățeni americani, care înțeleg să-și manifeste solidaritatea cu statele cărora le-au aparținut (lobby-ul grec, israelian, maghiar, taiwanez etc.). Nici în acest caz nu este însă vorba de vreo asemănare cu partidele politice, deoarece chiar dacă lobby-urile pot exercita anumite influențe (deloc neglijabile) asupra unor kongresmani, aceste influențe nu pot duce la o preeminență politică a lobby-ului în chestiune asupra altor forțe care acționează în viața politică americană⁸¹.

Partidele politice ocupă un rol deosebit de important în toate statele democratice, existența și funcționarea lor fiind direct condiționate de promovarea democratismului politic, de asigurarea posibilității neîngrădite a tuturor cetățenilor unei țări de a participa la conducerea treburilor statului.

Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului a subliniat, în **afacerea Refah Partisi**, ideea că „datorită proiectelor de model global ale societății pe care le propun alegătorilor și datorită capacităților de a realiza aceste proiecte odată ajunse la putere, partidele politice se disting de alte organe care intervin în domeniul politic”⁸².

Potrivit autorilor de specialitate, **un sistem de partide este „un ansamblu de partide aflate în funcție în cadrul unui sistem politic dat”**⁸³.

A fost enunțată și ideea că „fenomenul de partide este de nedisociat de democrația occidentală”, precum și aceea că partidele reprezintă condiții *sine qua non* ale funcționării regimului reprezentativ.

Din punctul de vedere al dreptului constituțional, în doctrina română a fost subliniată teza potrivit căreia partidele politice sunt **subiecte de drept public**. Profesorul Antonie Iorgovan constata – pe baza unei bogate argumentări – că „teza după care partidele politice reprezintă o categorie de subiecte de drept constituțional apare ca o constantă a științei juridice actuale”.

Referindu-se la reglementările actuale, autorul sublinia că **"Dreptul constituțional și, în primul rând, reglementările din constituții ne obligă să depășim teza după care partidele politice ne apar ca subiecte de drept constituțional doar în raporturile electorale, adică în raporturile de constituire a organelor reprezentative. Ele sunt subiecte de drept constituțional și în relațiile sociale ce au ca obiect funcționarea organelor legislative (ex. constituirea structurilor interne, încetarea calității de parlamentar, exercitarea controlului politic al Parlamentului asupra Guvernului, declanșarea unei moțiuni de cenzură etc.), exercitarea anumitor**

81 A se vedea, pentru dezvoltări: Liliana Mihuț, **Despre pluralism în America**, Editura Enciclopedică, București, 1997, pag.87 și urm.

82 **Afacerea Refah Partisi, Erbakan, Kazan și Tekdal contra Turciei**, Decizia din 31 iulie 2001 în dosarele 41.340/1998 și 41.342/1998.

83 J. și M.Charlot, în **Traité de Science Politique**, M.Grawitz și Leca (edit.), Paris, PUF, 1985, tome III, pag.510.

prerogative de către șeful executivului (ex. desemnarea pentru anumite funcții, adoptarea unor declarații sau mesaje, dizolvarea Parlamentului etc.)”⁸⁴.

Existența partidelor politice constituie un fenomen legat în special de evoluția parlamentarismului și a sistemelor reprezentative, majoritatea autorilor de specialitate fiind de părere că Marea Britanie este țara în care s-au dezvoltat pentru prima dată partidele concomitent cu afirmarea vieții parlamentare. De fapt, ideea existenței unor partide – cel puțin în formă embrionară și nici pe departe la nivelul de organizare al partidelor actuale – este atestată din timpuri foarte vechi. În Roma antică, confruntarea dintre patricieni și plebei reprezenta o confruntare de interese politice. La Bizanț, „verzii” și „albaștrii” ființau oficial ca grupări sportive, dar promovau interese politice concrete. În Italia post medievală, lupta dintre „guelfi” (partizanii supremației papale) și „gibelini” (promotorii intereselor imperiale) era de fapt o luptă politică. În timpul Marii Revoluții franceze, „iacobinii” și „girondinii” erau partide rivale, care aveau programe diferite cu privire la modalitățile de înfăptuire a revoluției și obiectivele sale (de pildă, iacobinii erau pentru o Franță puternic centralizată, în timp ce girondinii înclinau spre un proiect federal) ș.a.

Din punct de vedere juridic, existența unor reglementări speciale cu privire la partidele politice s-a impus cu timpul. Inițial, partidele politice erau reglementate de legi ce se refereau în mod general la asociații și fundații. Cu timpul, necesitatea unor reglementări distincte pentru partidele politice s-a impus datorită elementelor cu totul specifice pe care le reprezentau aceste forme de asociere, care le diferențiază de societățile obișnuite⁸⁵.

Așa cum s-a arătat mai sus, în țările occidentale – promotoare ale respectului drepturilor omului –, ideea libertății organizării partidelor s-a impus de mult timp, majoritatea constituțiilor înscrind prevederi exprese cu privire la existența, posibilitatea înființării și funcționarea partidelor politice.

În cadrul Consiliului Europei au existat încă de timpuriu preocupări pentru garantarea libertății funcționării partidelor politice. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale cuprinde, în art.10, importante prevederi legate de dreptul la libertatea de exprimare. În art.11 sunt consacrate prevederi referitoare la dreptul la libertatea de întrunire pașnică la libertatea de asociere. Alin.2 al acestui articol cuprinde prevederi clare care privesc situațiile precis determinate, când exercitarea acestor drepturi poate face obiectul unor limitări. Posibilitatea unor derogări de la obligațiile prevăzute în Convenție este recunoscută de art.15 numai „în caz de război sau alt pericol public care amenință viața națiunii”.

84 Antonie Iorgovan, *Partidele politice ca subiecte de drept public*, în "Partidele politice", Regia Autonomă "Monitorul Oficial", București, 1993, pag.50.

85 Yves Poirmeur, Dominique Rosenberg, *Droit européen des parties politiques*, Ed.Elipses, Paris, 2007, pag.3.

O prodigioasă activitate a fost desfășurată și de Comisia de la Veneția, care a elaborat mai multe documente de principiu privitoare la partidele politice. Astfel pot fi menționate în primul rând „**Liniile directoare cu privire la legislația referitoare la partidele politice**” (2004). Ocupându-se de condițiile restrictive în care asemenea partide ar putea fi dizolvate, **Comisia de la Veneția** a elaborat totodată și „**Liniile directoare cu privire la interzicerea și dizolvarea partidelor politice, precum și a unor măsuri analoage**” (1999).

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost confruntată, în decursul activității sale, de multe ori cu probleme practice legate de evoluția și funcționarea partidelor politice.

În această privință este de observat că jurisprudența Curții a cunoscut importante evoluții.

Într-o Decizie pronunțată în 1957 într-o speță care privea Partidul Comunist din Germania, care sesizase instanța împotriva unei decizii de dizolvare a sa de către autorități, Curtea a respins plângerea acestuia motivând că în Programul Partidului Comunist se făcea referire la „dictatura proletariatului”, ceea ce potrivit opiniei Curții era în contradicție cu sistemul de drepturi și libertăți prevăzute de Convenția Europeană⁸⁶.

Ulterior, punctul de vedere al Curții a devenit mult mai nuanțat. Într-o speță privind Partidul Comunist Unificat din Turcia, judecată în 1998, Curtea a apreciat că simpla denumire a partidului (Partid Comunist) nu poate justifica prin sine însăși dizolvarea acestui partid, în lipsa altor circumstanțe pertinente și suficiente, o asemenea măsură „fiind contrară exigențelor democrației și pluralismului politic”. În această speță, în legătură cu acuzația ce fusese adusă Partidului Comunist Turc Unificat de a se fi pronunțat pentru autodeterminarea populației kurde, Curtea a apreciat că nici această luare de poziție nu poate justifica dizolvarea partidului, deoarece ea avea în vedere necesitatea de a soluționa în mod pașnic problemele populației kurde⁸⁷.

În speța privind dizolvarea Partidului Socialist din Turcia, judecată în anul 2003, aceste idei au fost și mai puternic scoase în evidență. După cum se arată în Decizia Curții, faptul că un anumit proiect politic este considerat a fi incompatibil cu principiile și structurile actuale ale statului turc nu îl fac contrar regulilor democratice. Este de esența democrației de a permite elaborarea și discutarea unor proiecte politice diverse, chiar și a celor care pun în cauză modul de organizare actuală a statului, cu condiția să nu urmărească a aduce atingere democrației însăși⁸⁸.

86 Decizia Curții din 20 iulie 1957, cit.de Yves Poirmeur și Dominique Rosenberg, op.cit., pag.18, 74.

87 Decizia Curții din 30 ianuarie 1998, cit.de Yves Poirmeur și Dominique Rosenberg, op.cit., pag.25.

88 Decizia Curții din 12 noiembrie 2003, cit.de Krisztina Horvath, *Les spécificités de la lutte contre le terrorisme dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, www.ceeol.com/aspx/getdocument

În legătură cu Turcia, o serie de probleme juridice interesante s-au ridicat cu privire la unele partide de tendință integrist islamică, care au fost considerate de autoritățile turce ca fiind contrare prevederilor constituționale laice de organizare a statului turc. Aceste partide dizolvate au reactivat ulterior sub diverse denumiri.

Cea mai cunoscută decizie a Curții Europene referitoare la probleme de acest fel o constituie **speța privind interzicerea Partidului Prosperității (Refah Partisi, RP)**. În această cauză Curtea a aprobat dizolvarea partidului a cărei activitate o considera contrară principiului laicității statului turc, estimând totodată că Charia (legea islamică) este incompatibilă cu principiile democrației. Cu toate acestea, Curtea – în Decizia menționată – a formulat importante aprecieri și anume: un partid beneficiind de protecția dispozițiilor Convenției, și în special de cele ale art.11, poate să desfășoare o campanie în favoarea unei schimbări a legislației sau a structurilor legale sau constituționale ale statului, dacă pentru aceasta se îndeplinesc două condiții: (1) mijloacele folosite să fie din toate punctele de vedere legale și democratice și (2) schimbarea propusă pentru realizarea obiectivelor vizate să fie compatibilă cu principiile democratice fundamentale. În consecință, un partid politic care nu respectă una sau mai multe din regulile democrației, sau care vizează distrugerea acesteia, precum și neregnoașterea drepturilor și libertăților, nu poate să se prevaleze de protecția Convenției împotriva sancțiunilor care i-au fost aplicate. În consecință, sancțiunile aplicate conducătorilor Partidului Refah Partisi pot fi considerate raționale și răspunzând „unei nevoi sociale imperioase pentru protecția societății democratice”⁸⁹.

Practica europeană în domeniul partidelor politice nu a avut în vedere numai elementele ce țin de **dreptul de asociere și de interzicerea unor măsuri arbitrare** împotriva partidelor politice. Ea a vizat, printre altele, **ideea nediscriminării** între partidele politice în aplicarea liniilor directe asupra legislației cu privire la partidele politice stabilite de Comisia de la Veneția în anul 2004.

S-a avut în vedere, totodată, protecția dreptului la viață, la libertate și la respectul vieții particulare a militanților, garantarea drepturilor partidelor de a participa la competiția electorală, dreptul partidelor de a participa la asocieri libere, dreptul partidelor la libertatea de expresie ș.a.

O problemă deosebită care s-a ivit în practica europeană în special în ultimii ani, după atentatele de la 11 septembrie 2001, a constituit-o **limitele restricțiilor pe care statele europene le pot stabili în scopul apărării ordinii juridice democratice**.

De altfel, încă din anul 2002 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a luat în discuție un raport al Comisiei pentru probleme politice cu privire la **restricțiile privind partidele politice în statele membre ale Consiliului Europei**. În

⁸⁹ Decizia Curții din 31 iulie 2001 (vezi nota 3).

esență, măsurile ce pot fi adoptate de statele democratice cuprind o gamă foarte largă de posibilități de control în legătură cu partidele politice, mergând de la condițiile pentru înregistrarea partidelor, impunerea existenței unui program, a unui număr minim de membri și până la evaluarea modului în care se exercită libertatea de expresie și limitările ce pot fi aduse acestuia în scopul apărării instituțiilor democratice⁹⁰.

Așa cum s-a arătat mai sus, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a cunoscut o importantă evoluție, ideea centrală fiind aceea că **interzicerea unui partid politic este „ultima” măsură ce poate fi luată în cazul unor partide care nu se integrează în ordinea democratică.**

Pe de altă parte, Curtea a înțeles să facă o distincție între ideologia unui partid opus standardelor democratice europene și drepturile convenționale recunoscute membrilor acestuia.

Pe măsură ce Uniunea Europeană a evoluat iar Parlamentul European a dobândit tot mai multe atribuții, fiind ales prin vot direct de către cetățenii europeni, s-a ridicat problema grupării sau federalizării unor partide având ideologii apropiate și programe asemănătoare cu privire la fenomenul, etapele și limitele în care se înfăptuiește integrarea europeană. Cu toate acestea, partidele politice ce acționează la nivel european nu dispun nici pe departe de aceleași posibilități și mijloace de acțiune pe care le au partidele naționale.

În sprijinul unei activități europene a partidelor pledează logica parlamentară, dar și transferurile de competențe care s-au efectuat tot mai mult în ultimii ani în favoarea Parlamentului European. Cu toate acestea, grupările de partide pe plan european sunt dezavantajate de „absența unei scene electorale europene”, alegerile desfășurându-se în circumscripții etatice, în care partidele naționale dispun de resursele necesare campaniei lor și în care se aleg candidați potrivit unor rațiuni precumpănitoare de politică internă.

După cum se arată într-o valoroasă lucrare consacrată dreptului european al partidelor politice, „nu există pentru moment o piață politică europeană autonomă de piețele naționale. Structura acestui peisaj electoral nu incită cu nimic la crearea unor veritabile partide europene care să exercite prima funcție a partidelor: cucerirea democratică a puterii. Existența anterior creării lor a unor partide naționale monopolizând ansamblul funcțiilor partizane și concentrând capitalurile politice este o rațiune esențială a subdezvoltării lor și a singularității structurilor lor”⁹¹.

Autorii de specialitate opinează însă că pe măsură ce se va accentua transferul de competențe, „guvernarea europeană” va pune capăt inhibiției dezvoltării partidelor europene. În acest sens, un rol important îl vor avea rețeaua

90 Restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Doc.9526, 17 iulie 2002, Rapport: Commission des questions politiques, Rapporteur: Michel Dreyfus-Schmidt, France, Groupe Socialiste.

91 Yves Poirmeur, Dominique Rosenberg, *op.cit.*, pag.103.

de politici publice, grupurile de influență, ca și promovarea unui sistem de guvernare la mai multe nivele al Uniunii Europene.

Regulamentul Parlamentului European cuprinde dispoziții referitoare la **constituirea grupurilor politice ale Parlamentului European**, dar condițiile pentru constituirea acestor grupuri au evoluat în decursul timpului. Până în 1998, pentru existența acestor grupuri era necesară participarea a 29 deputați. În 1999, pentru crearea oricărui grup politic parlamentar s-a prevăzut că acesta trebuie să întrunească în orice caz mai mult decât deputații unui singur stat. Astfel, s-a considerat necesară prezența a 23 de deputați aleși în două state, sau 28 deputați în trei țări, ori numai 14 dacă era vorba de deputați aleși în patru sau mai multe țări.

În anul 2004 a avut loc o nouă reformă, care a simplificat regulile. Începând din anul 2004 numărul de deputați necesar pentru constituirea unui grup politic parlamentar este de 19, dar aceștia trebuie să provină din cel puțin o cincime din statele membre. În prezent, grupurile politice parlamentare sunt: Partidul Popular European – democrații europeni (278 deputați), Partidul Socialist European (217 deputați), Alianța Liberalilor și Democraților pentru Europa - ALDE (35 deputați), Partidul Verzilor/Alianța Liberă Europeană (42 deputați), Stânga Europeană Unită (41 deputați), Uniunea pentru Europa Națiunilor (36 deputați), Grupul Confederal al Stângii Europene/Stânga Verde Nordică (41 deputați), Grupul Independență/Democrație (24 deputați), Grupul Identitate/Tradiție/Suveranitate (23 deputați)⁹².

În practica Uniunii Europene s-a ridicat problema dacă deputații neînscrși în nici un grup parlamentar pot să creeze un grup „tehnic”, care să exercite atribuțiile unui grup politic parlamentar. O asemenea constituire a unui „grup tehnic” a fost respinsă de Parlamentul European la 14 septembrie 1999, care a relevat că pentru crearea unui grup parlamentar trebuie să existe o afinitate politică. Această poziție a fost confirmată de Tribunalul de Primă Instanță al Uniunii Europene la 3 octombrie 2001, care în **speța privind pe Jean-Claude Martinez și Charles de Gaulle contra Parlamentului European, Frontul Național contra Parlamentului European, Emma Bonino ș.a. contra Parlamentului European**, a considerat că obligația impusă componentilor unui grup de a afirma o afinitate politică nu este contrară dreptului comunitar. În aceste condiții, Tribunalul de primă instanță a constatat neconformitatea cu Regulamentul Parlamentului European a constituirii grupului tehnic de deputați independenți⁹³.

În ceea ce privește competența grupurilor parlamentare, aceasta este similară celei a grupurilor din parlamentele naționale. Ea vizează participarea la alegerea organelor de conducere, controlul parlamentar, dreptul la anumite facilități logistice etc.

92 <http://www.europarl.europa.eu/gropus>

93 Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 2 octombrie 2001 în afacerile conexe T-222/99, T-327/99 și T-329/99.

Grupurile politice parlamentare sunt conduse de un Birou, în fruntea căruia se găsește un președinte, și dispun de propriile lor regulamente. În general, se constată respectul disciplinei de grup cu prilejul dezbaterilor și supunerii la vot a diverselor documente.

Specialiștii au relevat că „fiind factori esențiali ai vieții parlamentare, grupurile nu sunt în aceeași măsură organe ale partidelor în Adunarea Europeană. Idealul grupurilor politice de a prelungi acolo în mod efectiv partidele se izbește încă de slăbiciunea partidelor politice naționale. Ele vor deveni, poate, dacă federațiile europene de partide încă embrionare se vor transforma în veritabile partide, cărora dreptul comunitar după Tratatul de la Maastricht încearcă să le asigure o cristalizare explicită”⁹⁴.

O problemă de perspectivă, care merită semnalată, o constituie **aparitia și dezvoltarea unui drept al partidelor la nivel european**. O asemenea evoluție constituie, desigur, un element de viitor, deoarece în actuala etapă deși există factori puternici care pledează pentru un drept al partidelor la nivel european nu există un **sistem structural unic și o procedură uniformă** pentru alegerea deputaților europeni.

Pe de altă parte, **nu există nici o europenizare a tehnologiilor electorale**, de natură să faciliteze procesul alegerilor la nivel european. Între legislațiile diverselor țări există serioase **diferențe** atât în ceea ce privește modul de desfășurare a scrutinului, cât și în ceea ce privește pragul electoral.

Un element demn de a fi reținut pe linia afirmării unui drept al partidelor la nivel european este și **recunoașterea dreptului de vot și de eligibilitate în toate statele Uniunii** pentru cetățenii europeni prin Tratatul de la Maastricht. Dar prevederile dreptului european în această materie se completează cu cele ale dreptului național, care poate diferi de la o țară la alta, de pildă în materie de incompatibilități.

Specialiștii au relevat că partidele naționale și federațiile europene de partide ocupă încă un loc marginal în cadrul Uniunii, deși ele reprezintă un important factor de integrare, ce contribuie la formarea unei conștiințe europene și la exprimarea voinței politice a cetățenilor.

În pofida eforturilor, nu a fost posibilă elaborarea unei legislații cu privire la partide și un statut european al acestora. O asemenea acțiune se izbește de necesitatea stabilirii unor criterii precise de identificare, de faptul că în esență partidele naționale au rolul cel mai important în desemnarea candidaților la nivel european și, în sfârșit, datorită dificultăților legate de finanțări.

„Specificitățile partidelor europene, diversitatea regimurilor juridice ale partidelor naționale și a finanțării lor, absența unei reglementări uniforme pentru alegerile europene, varietatea sistemelor constituționale și electorale naționale sunt tot atâtea obstacole în calea adoptării unei reglementări devenită tot mai complexă,

94 Yves Poirmeur, Dominique Rosenberg, *op.cit.*, pag.122.

datorită pluralității obiectivelor: dezvoltarea sentimentului european în opinia publică, clarificarea raporturilor financiare între grupurile parlamentare și partidul european...⁹⁵. În pofida unor asemenea dificultăți, în anul 2003 a putut fi adoptat un **Regulament cu privire la statutul și finanțarea partidelor politice la nivel european**. Acest document cuprinde o serie de elemente noi, interesante, ca de pildă criteriile pentru identificarea calității de partid european. Pentru aceasta se cere ca partidul în cauză să aibă personalitate juridică, să existe un stat în care să-și aibă sediul și să beneficieze de o reprezentativitate europeană (un anumit număr de voturi). Totodată, se cere ca partidul în cauză să poată fi evaluat după anumite criterii și, în sfârșit, să respecte principiile libertății, democrației, drepturile omului și libertățile fundamentale, precum și principiile statului de drept (obligația de loialitate constituțională).

Controlul calității de partid european se face cu prilejul primei cereri de finanțare, când partidul în cauză trebuie să prezinte un program politic, care să exprime obiectivele sale la nivel european, precum și un statut definind organizarea sa. Atribuirea unor finanțări comunitare nu este automată, ea fiind subordonată în fiecare an unei cereri scrise, iar creditele sunt atribuite proporțional. Partidele au obligația de transparență contabilă, de a ține o evidență a donațiilor (care pot fi acceptate numai în anumite limite), iar creditele comunitare conferite sunt supuse controlului Curții Europene de Conturi.

În literatura de specialitate s-a relevat faptul că dezvoltarea cooperării partidelor naționale în cadrul federațiilor de partide va impune, inevitabil, o integrare a sistemelor de finanțare ale partidelor și armonizarea reglementărilor naționale, în special în problema sensibilă a donațiilor din străinătate de proveniență comunitară, a căror compatibilitate cu libera circulație a capitalurilor este controversată⁹⁶.

Concluzia unor avizați cercetători, care au consacrat o monografie partidelor politice, este aceea că dreptul european al partidelor există, dar natura și întinderea sa rămân nesigure. Fiind un drept „politic”, dreptul european al partidelor va trebui să țină seama de diversitatea regimurilor politice cărora li se adresează, ca și de voința statelor europene de a-și păstra autonomia în această materie. Fiind un drept „european”, dreptul partidelor politice este produsul mai multor instituții și jurisdicții, ale căror ordini juridice nu se suprapun întotdeauna perfect. Mai mult, acest drept este supus dinamicii istorice și geopolitice care traversează continentul european. Procesul de europenizare a dreptului partidelor politice rămâne, deci, rezultatul unei îmbinări constante între ordini juridice distincte (naționale și europene) și proiecte politice diferențiate, chiar dacă ele au drept punct de plecare comun respectul democrației.

95 Ibidem, pag.133.

96 Ibidem, pag.138.

Este de notat că proiectul constituțional european recunoaște rolul partidelor politice europene constituite din alianțe ale partidelor naționale pentru formarea conștiinței politice europene și exprimarea voinței cetățenilor. Începând cu anul 2003, crearea unui partid european trebuie să fie conformă valorilor Uniunii Europene. Un partid trebuie să fie reprezentat de aleși în cel puțin o pătrime din statele membre, sau să fi reunit maximum 3% din voturile obținute în cele mai recente alegeri europene în cel puțin o pătrime din statele membre.

În ceea ce privește România, alegerile pentru desemnarea celor 33 de parlamentari români care participă la lucrările Parlamentului European se vor desfășura cel mai târziu până la data de 31 decembrie 2007.

Alegerile vor avea loc în conformitate cu prevederile Legii nr.33 din 16 ianuarie 2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European⁹⁷, precum și ale Directivei Consiliului European nr.93/109/CE din 6 decembrie 1993, care stabilește condițiile de exercitare a dreptului de vot și de a candida în alegeri pentru Parlamentul European de către cetățenii Uniunii Europene care locuiesc într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin.

Este de remarcat că parlamentarii români vor fi aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, mandatul lor fiind de cinci ani. Membrii din România în Parlamentul European se aleg pe bază de **scrutin de listă**, potrivit **principiului reprezentării proporționale** și pe bază de **candidaturi independente**, **susținute de cel puțin 100.000 alegători**. Pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European teritoriul României se constituie într-o **singură circumscripție electorală**.

Legea stabilește o serie de incompatibilități cu calitatea de parlamentar european, precum și interdicția unor persoane de a fi alese ca membri din România în Parlamentul European.

Totodată legea face o diferențiere între alegătorii „**resortisanți**” (înscriși în listele electorale permanente) și alegătorii „**comunitari**”, care vor fi înscriși în listele electorale pe bază de cerere și cu aprobarea Autorității Electorale Permanente.

În ceea ce privește exercitarea dreptului de a fi ales ca membru din România în Parlamentul European a unor cetățeni „comunitari”, legea stabilește o serie de documente care trebuie prezentate Biroului Electoral Central pentru ca în mod valabil candidaturile să fie înscrise pe listele electorale.

Organizarea și desfășurarea alegerilor se face în cadrul circumscripției electorale naționale în cadrul căreia funcționează Biroul Electoral Central, în timp ce la nivelul județelor și municipiului București, al sectoarelor și al secțiilor de votare urmează să fie constituite și să funcționeze Birouri electorale.

Pentru partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice și alianțele electorale **pragul electoral de atribuire a**

97 “Monitorul Oficial” nr.28 din 16 ianuarie 2007.

mandatelor reprezintă 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național.

Candidaților independenți li se pot atribui mandate dacă au obținut, fiecare în parte, un număr de voturi valabil exprimate cel puțin egal cu coeficientul electoral național. Coeficientul electoral național reprezintă partea întreagă a raportului dintre numărul total de voturi valabil exprimate și numărul de mandate de parlamentari europeni ce revin României.

Prevederile Legii nr.33 din 16 ianuarie 2007 vor fi completate cu acelea ale Legii nr.373/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană, de la data admiterii României ca membră a Uniunii Europene și până la alegerile parlamentare europene, reprezentarea țării noastre a fost asigurată de un număr de 35 europarlamentari aleși de Parlamentul României. Explicația diferenței între numărul de 33 de parlamentari europeni ce urmează să fie aleși și cei 35 de parlamentari europeni ce au fost desemnați de Parlamentul României pentru perioada tranzitorie rezidă în faptul că în prezent ne aflăm într-o situație excepțională, fiind vorba de o depășire temporară a numărului maxim de membri ai Parlamentului European stabilit prin art.189 din Tratatul de la Nisa la 732.

În ceea ce privește afilierea actualilor 35 de europarlamentari români la grupurile parlamentare ale Parlamentului European, aceasta este următoarea: 12 europarlamentari s-au afiliat la Grupul Socialiștilor europeni, 8 la Grupul Alianței Democraților Europeni – ALDE, 8 la Grupul Popular European – PPE-DE, iar 7 la Grupul Identitate, Tradiție și Suveranitate.

IV. Perspectivele dezvoltării Uniunii Europene în Mileniul III. Rolul dreptului european

4.1. Clauzele constituționale ale integrării noilor state în Uniunea Europeană și efectele lor asupra ordinii juridice naționale.

Construcția comunitară se înfățișează ca un proces care afectează inevitabil prerogativele de decizie ale statelor, fără a le elimina însăcu totul și nici a le face total incompatibile cu noul sistem european în curs de afirmare și generalizare.

Ordinea juridică comunitară reprezintă o structură deosebit de complexă, care s-a cristalizat și perfecționat pe baza unei viziuni originale privind apropierea și integrarea statelor europene. Așa cum observau doi cunoscuți specialiști ai dreptului comunitar, Guy Isaac și Marc Blanquet, "spre deosebire de federații, care își găsesc de obicei izvorul în constituții, în acte de drept intern, comunitățile - ca și organizațiile internaționale - au fost create prin tratate multilaterale, negociate în cursul unor conferințe internaționale, semnate de către reprezentanții statelor fondatoare, ratificate și intrate în vigoare potrivit principiilor clasice ale dreptului tratatelor"¹.

La rândul său, cunoscutul constituționalist francez Pierre Pactet observă că deși normele comunitare sunt considerate a fi norme internaționale decurgând din tratate, "în realitate ele sunt norme internaționale specifice, care alcătuiesc un grup aparte, de o mare originalitate"².

Tratatele de la Roma, Bruxelles, Maastricht, Amsterdam și Nisa au reprezentat tot atâtea trepte ale unui drum încununat în final de succes, dar nu lipsit de sinuozități, spre edificarea unei ordini de drept europene.

Dacă tratatele comunitare amintite mai sus au perfectat voința statelor de a conveni forme și mecanisme de colaborare din ce în ce mai aprofundată, dreptul comunitar a constituit și constituie o construcție juridică inedită, originală, necunoscută anterior în istorie.

Originalitatea construcției comunitare constă în aceea că, marcându-și cu hotărâre superioritatea față de sistemele de drept naționale, Comunitatea Europeană nu a înțeles nici un moment să se substituie suveranității și dreptului de decizie al statelor membre. Principiul subsidiarității a rămas - și rămâne - o regulă de bază a construcției comunitare, afirmând ideea că este necesară și de dorit o intervenție a Comunității numai în acele domenii în care statele, individual, nu dispun de posibilitățile și de mijloacele de a duce singure la bun sfârșit angajamentele comunitare.

¹ Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit communautaire général*, ed. Armand Collin, Paris, 2001, pag.22.

² Pierre Pactet, *Institutions Politiques. Droit constitutionnel*, ed.18, Armand Collin, Paris, 1999, pag.560.

Definind relația dintre ordinea juridică comunitară și sistemele naționale de drept, Curtea Europeană de Justiție de la Luxemburg, prin decizii celebre, cum a fost cazul **Van Gend și Loos** sau **Costa vs./Enel**, a proclamat în mod neechivoc superioritatea dreptului comunitar față de legislațiile naționale, dar și aplicarea sa directă în ordinea internă a statelor membre.

Date fiind **originalitatea și elementele cu totul specifice** ce caracterizează dreptul comunitar, au fost inițiate în toate statele candidate studii vizând integrarea sistemelor juridice și a constituțiilor diverselor țări în ordinea juridică europeană, **sincronizarea și compatibilitatea** normelor constituționale interne cu principiile și normele de bază ale Uniunii Europene.

4.1.1. *Cum au procedat actualele state membre ale Uniunii Europene* Integrarea sistemelor juridice ale statelor care în prezent sunt membre ale Uniunii Europene în sistemul comunitar a pricinuit un grad mai redus sau mai mare de dificultate în funcție de prevederile existente anterior în diversele constituții naționale. Unele dintre acestea ofereau, neîndoindu-se, o bază suficientă pentru ratificarea tratatelor comunitare dar, în schimb, altele au trebuit să comporte modificări și completări substanțiale, tocmai în scopul de a evita eventuale disfuncționalități pe care le-ar fi suscitât inevitabil diferențele de principiu între sistemele constituționale și normele de bază ale tratatelor comunitare.

Așa cum observă cunoscutul specialist francez **Joël Rideau**, profesor la Universitatea din Nisa și membru al Institutului Universitar al Franței, "Tratatul asupra Uniunii Europene a suscitat, la nivele diferite, în raport de statele membre, semne de întrebare, rezerve, ostilități, adesea legate de argumente întemeiate pe constituții și, într-o manieră generală, pe principiile constituționale fundamentale ale sistemelor naționale, datorită în special dispozițiilor referitoare la participarea resortisanților comunitari la alegerile locale și a noilor transferuri de competențe pe care le comportă, în special în materie monetară"³.

Vom căuta, de aceea, în cele ce urmează, să înfățișăm foarte succint modul în care a fost soluționată problema compatibilității în diverse țări membre, în prezent, ale Uniunii Europene.

Austria

Autori de specialitate arată că există incertitudini privind primordialitatea, datorită absenței dispozițiilor din Constituție și ținând cont de tradițiile dualiste ale țării. "Totul depinde, deci, de atitudinea judecătorilor, care se pare că merg în sensul favorabil aplicării dreptului comunitar"⁴.

3 A se vedea, Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union des Communautés Européennes*, 5^e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, pag.1018-1019.

4 Augustin Fuerea, *Manualul Uniunii Europene*, Editura ACTAMI, București, 2001, pag.130.

Belgia

Articolul 34 din Constituție, introdus în 1970, precizează că "exercițiul unor puteri determinate poate să fie atribuit printr-un tratat sau printr-o lege unor instituții de drept internațional public".

Practica judiciară și arbitrală este însă divizată, deoarece dacă prioritatea dreptului internațional convențional este recunoscută de Curtea de Casație, Curtea de Arbitraj, în unele cazuri s-a pronunțat pentru prioritatea dreptului constituțional, controlând constituționalitatea legilor de ratificare⁵.

Danemarca

În această țară este posibilă "delegarea" unor competențe către autoritățile internaționale pe calea unei legi adoptate cu o majoritate de cinci șesimi din membrii Folketing-ului, sau pe cale de referendum, la cererea Guvernului, după ce Folketingul ar fi aprobat o asemenea delegare.

Finlanda

În Finlanda, chiar după adoptarea noii constituții din anul 2000, aplicarea dreptului comunitar se face de către Parlament dacă problemele țin de competența legislativă.

Franța

În Franța, problemele aplicării dreptului comunitar au format obiectul unor ample dezbateri și, în final, a unor **modificări constituționale**. Regula de bază este aceea cuprinsă în art.55, potrivit căruia tratatele au din momentul publicării lor o autoritate superioară legilor, sub rezerva - pentru fiecare acord sau tratat - a aplicării sale de către cealaltă parte.

În 1970, **Consiliul Constituțional** a emis o importantă decizie în conformitate cu care ratificarea unui tratat "nu ar putea să aducă atingere nici prin natura, nici prin importanța sa, condițiilor esențiale de exercițiu ale suveranității naționale".

Pe măsură ce procesul integrării europene a avansat, implicând o sporire a prerogativelor instituțiilor comunitare, Consiliul Constituțional a fost obligat să ia din nou în discuție anumite aspecte, legate în special de ratificarea de către Franța a Tratatului de la Maastricht. Decizia Curții Constituționale din 9 aprilie 1992 a stabilit compatibilitatea în raport cu prevederile Constituției a transferului de competențe către organizațiile internaționale, deși nu a recunoscut în mod expres existența unei specificități a construcției comunitare, așa cum a stabilit, de pildă, Curtea de Justiție a Uniunii Europene în afacerile Vand Gend și Loos sau Costa vs/Enel. Totodată, prin aceeași decizie, Curtea s-a pronunțat asupra unor probleme

⁵ Ibidem., pag.133.

importante legate de drepturile cetățenești, cetățenia europeană, alegerile în Parlamentul European, Uniunea Economică și Monetară, politica vizelor ș.a.

Prin decizia din 2 septembrie 1992, adoptată în speța "Maastricht II", Curtea Constituțională a apreciat că: **"Tratatul Uniunii Europene nu comportă clauze contrare Constituției"**.

La 20 septembrie 1992, cu 51% pentru, referendumul popular a admis modificarea constituțională care fusese propusă de președintele Franței după consultarea Consiliului de Stat și a Consiliului Constituțional.

În 1997, Consiliul Constituțional a fost din nou obligat să se pronunțe în legătură cu compatibilitatea cu prevederile Constituției franceze a Tratatului de la Amsterdam. Consiliul a apreciat, de această dată, că posibilitatea de a adopta cu majoritate calificată, pe baza unei decizii unanime a Consiliului Uniunii Europene nesupusă aprobării la capătul unei perioade de cinci ani, a unor **măsuri relative la trecerea frontierelor interne și externe ale statelor membre**, ar putea să afecteze condițiile esențiale de exercițiu ale suveranității. În consecință, a fost declanșată o nouă procedură de revizuire constituțională, care s-a efectuat în 1999. Prin Legea franceză de revizuire a fost adăugat un nou alineat la textul art.88-2 din Constituție, potrivit căruia, sub rezerva reciprocității și în modalitățile pe care le prevede Tratatul instituind Comunitățile Europene, în redactarea sa care rezultă din Tratatul semnat la 2 octombrie 1997, **"pot fi consimțite transferurile de competențe necesare pentru determinarea regulilor privitoare la libera circulație a persoanelor și la domeniile conexe acestora"**.

Art.88-4, introdus tot atunci, a înscris principiul că în momentul în care Guvernul va primi de la Uniunea Europeană proiecte sau propuneri de acte normative "comportând dispoziții de natură legislativă", el le va transmite Adunării Naționale și Senatului, care vor putea adopta rezoluții asupra acestora chiar în afara sesiunilor.

În ceea ce privește practica judiciară franceză, aceasta a ezitat mult timp să accepte ideea prevalenței tratatelor asupra legilor posterioare. Într-o speță celebră, mult discutată în literatura juridică franceză în 1975, referitoare la **"legea privind întreruperea voluntară a sarcinii"**, Consiliul Constituțional a refuzat să se declare competent în legătură cu asumarea atribuției de control al constituționalității tratatelor.

Câteva săptămâni mai târziu, Camera mixtă a Curții de Casație a confirmat hotărârea Curții de Apel din Paris în afacerea Jacques Vabre, care conferise o autoritate superioară a tratatelor asupra legilor, recunoscând totodată specificitatea lor ca norme comunitare.

În ce privește aplicarea directă a dreptului comunitar, în 1972, tot Curtea de Apel din Paris a estimat că o "directivă comunitară, spre deosebire de un regulament sau o decizie, nu poate să modifice dreptul intern francez în absența unui text de aplicare". La rândul său, Consiliul de Stat francez, la 22 decembrie 1978, în afacerea Cohn-Bendit, a decis că, în ceea ce privește directivele

comunitare, autoritățile naționale rămân singurele competente pentru a decide forma în care acestea urmează a fi executate și a le stabili limitele sub controlul jurisdicțiilor naționale. Într-o speță mai recentă, afacerea *Alitalia*, Consiliul de Stat a decis, la 3 februarie 1989, că întrucât în ce privește directivele statele membre ale Uniunii Europene au obligația numai de a atinge anumite rezultate, autoritățile naționale pot fi considerate singurele competente pentru a decide modul în care directivele urmează să fie executate.

Consiliul de Stat francez a fost, de asemenea, foarte circumspect în a admite responsabilitatea statului pentru încălcarea dreptului comunitar. Astfel, în afacerea *Alivar* a fost reținută numai o responsabilitate fără culpă din partea puterii publice. În ultimii ani s-au mai înregistrat, cu toate acestea, și unele jurisprudențe tinzând să admită o anumită responsabilitate a statului. Așa, de pildă, în 1995, s-a estimat în afacerea *United Distillers France John Walker and sons Ltd*, că neluarea în seamă de către Ministerul justiției a autorității Curții de Justiție a Comunităților Europene reprezintă o culpă gravă în funcționarea justiției, de natură a angaja responsabilitatea statului.

Grecia

În această țară, competențele prevăzute de Constituție pot fi transferate pe calea unui tratat sau a unui acord către organe ale unor organizații internaționale. În acest caz, legea de ratificare trebuie să fie adoptată cu o majoritate de trei cincimi din membrii Parlamentului.

Jurisprudența a mai admis, fără dificultăți, aplicarea dreptului comunitar, dar aceasta nu în virtutea priorității dreptului comunitar, ci în baza art.28 din Constituția Greciei, potrivit căruia regulile generale ale dreptului internațional general acceptate, precum și tratatele internaționale ratificate prin lege, fac parte din dreptul intern grec și au "o valoare superioară față de orice dispoziții contrare legii".

Germania

În Germania, Constituția prevede posibilitatea unui "transfer" al unor puteri suverane, cu acordul Bundestag-ului. Această prevedere constituțională a fost introdusă după aderarea la Uniunea Europeană. Cu acest prilej au fost adoptate și amendamente speciale cu privire la transferul unor competențe de la Bundesbank către Banca Centrală Europeană, precum și în legătură cu drepturile politice ale cetățenilor Uniunii.

Modificările constituționale pe care le-am menționat, care au fost adoptate în 1992, au fost considerate necesare întrucât prevederile cunoscute ale art.25 din Constituția R.F.G. din 1949, care consacrau superioritatea dreptului internațional au fost considerate insuficiente pentru aplicarea dreptului comunitar.

O importantă decizie a Tribunalului Constituțional german, pronunțată la 12 octombrie 1993, răspunzând unor critici care pusese în discuție

constituționalitatea ratificării de către Germania a Tratatului asupra Uniunii Europene, a estimat că Bundestagul își păstrează influența asupra dezvoltărilor ulterioare ale Uniunii Europene, iar transferul de competențe a fost determinat într-un mod suficient de precis pentru a face ca exercițiul acestora să fie vizibil, iar principalele competențe să fie păstrate de Bundestag. După cum comentase Joël Rideau, "această decizie subliniază limitele angajamentului european al Germaniei, în special sub aspectul respectului drepturilor fundamentale, al principiilor democrației și subsidiarității, care ar putea să constituie fundamentul unui control constituțional al viitoarelor dezvoltări ale Uniunii Europene...".

Deși jurisprudența germană s-a pronunțat pentru recunoașterea superiorității și aplicabilității directe a dreptului comunitar, la fel ca și în cazul Franței, Tribunalul constituțional s-a pronunțat încă din 1987 împotriva "efectului direct al directivelor", pentru considerațiuni asemănătoare celor care au fost invocate de justiții francezi.

Irlanda

În Irlanda, amendamente constituționale succesive au autorizat aderarea la Comunitățile Europene, ratificarea Actului Unic European și aderarea la Uniunea Europeană. Pe de altă parte, Constituția mai prevede că niciuna dintre dispozițiile sale nu poate să invalideze dispozițiile naționale de aplicare a dreptului Uniunii Europene.

Italia

În Constituția Italiei există prevederi clare în sensul că "ordinea juridică italiană se conformează regulilor dreptului internațional general recunoscute" (art.10 alin.1). La rândul său, art.11 autorizează "în condiții de egalitate cu celelalte state..., limitările necesare pentru o ordine care să asigure pacea și justiția națiunii". Deși ratificarea tratatelor comunitare nu a suscitat pe parcursul timpului dificultăți, potrivit părerii specialiștilor, textul art.11 - citat deja - nu oferă elemente suficient de clare în favoarea ideii unui transfer de suveranitate către Uniunea Europeană⁶.

Cu toate acestea, Curtea Constituțională a Italiei, în afacerile **Frontini și Pozzani**, din 1973 și 1974, a confirmat rolul art.11 ca fundament al aplicării tratatelor comunitare în ordinea juridică internă. În afacerea **Granimal**, în 1984, Curtea Constituțională a reamintit însă că legea de ratificare nu poate să autorize instituțiile comunitare să încalce principiile constituționale fundamentale și nici drepturile omului garantate de Constituția italiană. Pentru o asemenea situație - improbabilă dar posibil de imaginat - Curtea Constituțională ar fi pusă în situația de a se pronunța asupra însăși legii de ratificare, care ar putea să fie declarată neconstituțională, cu toate efectele decurgând din aceasta.

6 Joël Rideau, op.cit., pag.1167.

Luxemburg

În Marele Ducat de Luxemburg, ca urmare a prevederilor art.49 bis introdus prin revizuirea din 1956 a Constituției, "exercițiul atribuțiilor rezervate de către Constituție puterilor legislativă, executivă și judecătorească, poate fi temporar transmis, pe calea unui tratat, unor instituții de drept internațional".

Expresia "transmisie temporară" a suscitat - cum era și normal - ample dezbateri în rândul juriștilor. Cu toate acestea, modificările tratatelor comunitare au fost adoptate fără dificultăți.

În ceea ce privește aplicarea directă a dreptului comunitar, art.37 alin.4 prevede că Marele Duce adoptă regulamentele și hotărârile necesare pentru executarea tratatelor "fără a afecta problemele care sunt rezervate de Constituție legii". Jurisprudența a consacrat în mod constant primatul tratatelor internaționale asupra dreptului intern, inclusiv asupra legilor ulterioare, făcând această aplicație și în cazul dreptului comunitar.

Olanda

În Olanda, art.91 din Constituție prevede principiul aprobării prealabile din partea Stărilor Generale, pentru ca un tratat să angajeze Regatul Olandei. În paragraful 3 al aceluiași articol a fost înscrisă prevederea că un tratat contrar constituției, sau care ar putea să creeze o incompatibilitate cu aceasta, să fie aprobat de Statele Generale cu o majoritate de două treimi. Această majoritate este, de altfel, necesară și pentru modificarea Constituției. Astfel, în 1983 a fost adoptată o modificare constituțională, art.92 în actuala sa formulare permițând atribuirea unor puteri legislative, executive și judiciare unor instituții internaționale în virtutea sau în aplicarea unui tratat a cărui adoptare va fi supusă aplicării regulei majorității de două treimi.

În Olanda, art.120 din Constituție interzice judecătorilor să controleze constituționalitatea unui tratat, neexistând decât controlul preventiv al Parlamentului în ceea ce privește tratatele internaționale. În această țară prioritatea dreptului comunitar a fost recunoscută fără nici un fel de dificultate pe baza prevederilor menționate ale Constituției. În ceea ce privește aplicarea directă a dreptului comunitar, judecătorii olandezi s-au referit întotdeauna și în mod constant la practica Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Portugalia

În Portugalia, Constituția din 1976 fusese adoptată într-un climat politic care nu prefigura aderarea ulterioară la Uniunea Europeană și nici nu impunea prevederi speciale în acest sens. De aceea, în 1972 au fost operate modificări, o a doua modificare constituțională intervenind în 1982.

Modificarea din 1982 adăugase la art.18 un paragraf 3, potrivit căruia normele emanând de la organele competente ale organizațiilor la care Portugalia participă se vor aplica direct în ordinea internă în situațiile în care un asemenea

efect este explicit prevăzut în tratatele constitutive. Acest text a fost interpretat ca autorizând transferul unor puteri către organizațiile internaționale, dar și a consecințelor juridice decurgând din acest transfer⁷.

Revizuirea din 1989 a adăugat un paragraf nou (5) la art.7, prin care se prevede că Portugalia participă la întărirea identității europene și la intensificarea acțiunilor statelor europene în favoarea păcii, progresului economic și justiției în relațiile între popoare.

Totodată, în 1989, a fost operată și o altă modificare, care a permis participarea străinilor la alegerile municipale, introducându-se în același timp și o referire specială cu privire la alegerile pentru Parlamentul European.

În Portugalia, în 1992 a fost operată o nouă revizuire constituțională, adăugându-se un nou paragraf la art.7, în conformitate cu care Portugalia poate, sub rezerva reciprocității și cu respectul principiului subsidiarității, pentru a realiza coeziunea economică și socială, "să pună în comun, pe cale de tratate, exercitarea puterilor necesare construirii Uniunii Europene". A fost, de asemenea, adăugat un text privind dreptul (pe bază de reciprocitate) cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European.

O altă prevedere importantă a vizat luarea în considerație a stabilirii Uniunii Monetare. S-a stabilit, totodată, că Adunarea Republicii (Parlamentul unicameral al țării) este singura în măsură să aprecieze participarea Portugaliei la procesul de construire a Uniunii Europene. Cu toate acestea, și Guvernului îi revine obligația de a informa în timp util Adunarea asupra problemelor europene pentru a-i permite acesteia să-și exercite atribuțiile.

Aplicarea dreptului comunitar ține seama de modul în care sunt repartizate competențele între diferitele organe având competențe legislative, Adunarea Republicii, Guvernul, adunările legislative regionale din Azore și Madeira.

Potrivit opiniei exprimate de Joël Rideau, "tăcerea" Constituției asupra priorității explică pozițiile contradictorii ale doctrinei, care se pronunță totuși în majoritatea ei pentru prioritatea dreptului comunitar. Recunoașterea efectului direct nu pare a fi suscitât dificultăți majore, cu excepția "directivelor", despre care au mai fost făcute referiri când ne-am ocupat de practica Franței și Italiei⁸.

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

Marea Britanie, neavând o Constituție scrisă, este clar că nu s-a pus și nici nu se pune problema modificării acesteia. De menționat este faptul că în Marea Britanie ratificarea tratatelor este un privilegiu al Coroanei, care nu poate fi cenzurat de către tribunale. În această țară se aplică principiul că dreptul internațional este o parte a dreptului intern, dar acest principiu se referă nu la tratate, ci la regulile generale ale dreptului internațional.

7 Joël Rideau, op.cit., pag.1217.

8 Ibidem, pag.1221.

În 1972 a fost adoptată **Legea Comunităților Europene**, care a validat transferurile de competențe operate. În conformitate cu **European Communities Act**, pot fi delegate executivului puteri largi spre a lua măsuri de aplicare pe cale de ordonanță regală sau regulament de aplicare.

Camera Comunelor poate însă să abroge sau să aprobe aceste acte, într-un termen de 90 de zile. Potrivit anexei nr.2 din **European Communities Act**, delegarea nu poate fi utilizată pentru a stabili sau a crește impozitele, pentru a acționa cu efect retroactiv, pentru a crea noi competențe delegate sau pentru a edicta noi infracțiuni care să cuprindă pedepse importante. Guvernul s-a angajat să nu folosească delegarea pentru probleme foarte importante⁹.

Tribunalele britanice s-au pronunțat în mai multe rânduri asupra aplicării dreptului comunitar. Într-o speță judecată în 1989, **Factortame**, Înalta Curte s-a pronunțat în sensul obligației de a ține seama de dreptul comunitar și de a-l aplica, iar în caz de conflict de a prefera dreptul comunitar dreptului național.

Spania

În Spania, potrivit art.63 din Constituție, este de competența Regelui de a exprima consimțământul statului pentru a-l obliga din punct de vedere internațional pe cale de tratate. Art.93 din Constituție prevede că "o lege organică va putea să autorizeze încheierea unor tratate, atribuind unei organizații sau unei instituții internaționale exercitarea unor competențe derivate din Constituție". În asemenea situație, este de competența **Cortesurilor** sau a Guvernului, după caz, de a garanta executarea acestor tratate și a rezoluțiilor emanând de la organisme internaționale care beneficiază de acest transfer de competență.

În Spania s-au înregistrat totuși o serie de litigii determinate de conflicte de competență între puterea centrală și comunitățile autonome în ceea ce privește aplicarea dreptului comunitar. De regulă, jurisdicțiile ordinare au admis prioritatea și efectul direct al dreptului comunitar, întemeindu-se în special pe prevederile art.93 din Constituție, pe care le-am menționat.

Curtea Constituțională a mai adăugat la aceasta și ideea că normele ulterioare, contrare dreptului comunitar, trebuie să fie considerate neconstituționale pentru incompetență, prin referire la articolele menționate din Constituție.

Suedia

În Suedia, acordurile internaționale sunt încheiate în mod frecvent de Guvern, existând însă și cerința aprobării prealabile a Parlamentului, în situația în care un acord internațional ar implica modificarea unei legi sau adoptarea unei legi noi.

⁹ Vezi, Augustin Fuerea, op.cit., pag.150.

În Suedia, o dispoziție a Constituției din 1974, care exista și în Constituția anterioară, prevede posibilitatea transferului dreptului de decizie unui organism internațional, cu limitele care au fost stabilite ulterior.

Noul alineat al art.5 din Capitolul X prevede însă că Parlamentul poate să "cedeze" dreptul său de decizie Comunităților Europene atâta timp cât acestea garantează drepturile și libertățile în condițiile stipulate în Constituție și în Convenția Europeană a Drepturilor Omului. O asemenea "cesiune de putere" este decisă de Parlament cu votul unei majorități de trei pătrimi a voturilor exprimate. În celelalte situații, Constituția prevede cedarea "în mod limitat" a unor prerogative către organizațiile internaționale din care Suedia face parte. Nu se pot produce însă delegări în ce privește modificarea sau abrogarea unei legi fundamentale, a legii relative la Parlament sau a legii privitoare la alegerea Parlamentului, sau care și-ar propune restrângerea unuia sau mai multora dintre drepturile fundamentale.

Există și posibilitatea - potrivit Constituției Suediei - ca anumite funcții judiciare sau administrative care nu se întemeiază direct pe prevederile Constituției să fie atribuite unei organizații sau instituții internaționale, dar aceasta se efectuează numai pe baza unei hotărâri a Parlamentului.

După cum observa Joël Rideau, aplicarea dreptului comunitar în Suedia se caracterizează în mod tradițional prin soluții dualiste ce au în vedere transformarea sau incorporarea acordurilor internaționale. Legislatorul intervine pentru aplicarea unor texte care țin în mod normal de competența Parlamentului, în celelalte situații Guvernul intervenind pe calea unor decizii administrative.

În Suedia jurisdicțiile naționale trebuie să țină cont de imperativele europene care implică o evoluție a pozițiilor tradiționale, nu doar în ceea ce privește prioritatea și efectul direct, ci de o manieră mai generală.

4.1.2. Direcții și orientări ale reformelor constituționale în fostele state candidate, devenite membre ale Uniunii Europene.

După cum este bine cunoscut, toate fostele state candidate la Uniunea Europeană - în majoritatea lor foste state socialiste - au cunoscut, după 1990, un proces de ample căutări în vederea redefinirii instituțiilor lor fundamentale. Aceste state, care au pus capăt unor regimuri totalitare, și-au manifestat cu fermitate voința de a-și edifica ordinea constituțională pe baza unor principii juridice acceptate de toate statele, care să permită reintrarea lor în marea familie a țărilor europene.

Se poate spune chiar că, într-un anumit fel, mișcările antitotalitare din anii '90 au constituit acțiuni de resuscitare a suveranităților naționale care numai astfel au putut să-și redobândească o autentică personalitate internațională și să-și edifice instituțiile într-un mod nou, cu totul democratic.

În momentul de față, pentru toate statele candidate la Uniunea Europeană se pune cu acuitate problema adaptării constituțiilor la standardele comunitare. În această ordine de preocupări, prestigiosul Institut ASSER din Olanda a organizat o importantă dezbatere între 20-23 septembrie 2000, consacrată

"Impactului constituțional al extinderii la nivelul Uniunii Europene și la nivelul național"¹⁰.

Dezbateră s-a soldat cu importante propuneri vizând sincronizarea prevederilor constituțiilor naționale și chiar cu elaborarea unui proiect-cadru model, în măsură să orienteze reformele constituționale indispensabile în țările candidate, pentru ca acestea să poată adera la Uniunea Europeană având o bază juridică eficientă și sigură¹¹.

Cunoscutul om de știință olandez Alfred E.Kellermann, Secretarul General al Institutului ASSER, într-un studiu sintetic asupra problematicii respective, sublinia necesitatea adaptării cadrului constituțional al țărilor candidate relevând, printre altele, că o asemenea reformă implică principiul transferului exercitării anumitor puteri ale statului derivând din suveranitatea națională către Uniunea Europeană, supremația, prioritatea și aplicabilitatea directă a dreptului comunitar, însușirea unor prevederi specifice ale tratatelor europene - printre care cetățenia europeană, dreptul de vot acordat străinilor rezidenți, precum și eliminarea unor prevederi specifice care contrazic *acquis*-ul (cum ar fi, de pildă, interzicerea dobândirii de terenuri de către străini, neextrădarea propriilor naționali etc.)¹².

Aceste modificări sunt necesare, în opinia profesorului Kellermann, pentru a asigura posibilitatea aderării statelor candidate la Uniunea Europeană în asemenea condiții încât prevederile interne să nu constituie un obstacol pentru aderarea țărilor respective la Uniunea Europeană ci, dimpotrivă, să faciliteze în mod armonios un asemenea proces¹³.

Lucrările Conferinței de la Haga - la care ne-am referit - s-au soldat cu elaborarea unui proiect - aflat în prezent în plină desfășurare ("proiectul Matra") - care prevede organizarea unor dezbateri interne, sondaje, interviuri, studii etc., ce s-ar concretiza în final cu convenirea unor linii directoare comune, care ar urma să fie realizate apoi de către statele candidate.

Este de relevat că, din punctul de vedere al ordinii constituționale, statele candidate la aderare oferă o gamă largă de prevederi în ceea ce privește aplicabilitatea posibilă a dreptului comunitar în ordinea internă a statelor¹⁴.

10 A se vedea: <http://www.asser.nl> The Constitutional Impact of Enlargement at EU and National level.

11 Preliminary findings, results and conclusions intended for the Reflection Group, Conference of the T.M.C. Asser Institut on the Constitutional Impact of Enlargement at EU and National Level, The Hague 20-23 september 2000.

12 Alfred E.Kellermann, Preparation of National Constitutions of Candidate Countries for Accession, în "Romanian Journal of European Affairs", vol.II, no.1, aprilie 2002, pag.75.

13 Ibidem, pag.76.

14 Simina Tănăsescu, Prezentare comparativă a abordărilor constituționale din alte state cu privire la răspunderea autorităților publice față de cetățeni și relativ la integrarea în Uniunea Europeană, în <http://www.forumconstitutional.ro/camera-deputatilor/prodemocratie/forum>

Există constituții care recunosc în mod general superioritatea dreptului internațional față de dreptul intern, dar există și altele - așa cum este de pildă Constituția României - care recunosc superioritatea dreptului internațional față de legea internă numai într-un domeniu specific - domeniul drepturilor omului (art.20 din Constituția României).

Pe de altă parte, nu toate formulele înscrise în constituțiile țărilor candidate au fost acceptate ca funcționale de către Uniunea Europeană. Astfel, formula cuprinsă în Constituția Poloniei, care vorbește despre **"delegarea competenței organelor autorității de stat organizației internaționale"** nu a fost considerată suficientă, întrucât delegarea presupune și posibilitatea retragerii ei. Trebuie precizat că o formulă asemănătoare se găsește în Constituția Albaniei, care se situează și ea pe poziția **"delegării"** unor competențe pentru probleme specifice, formulare care cuprinde, evident, implicații mai largi decât cele existente în momentul de față în Constituția României din 1991.

Documentele Conferinței de la Haga, ca și opiniile formulate de autori de specialitate, sunt însă categorice în sensul că pentru realizarea integrării europene se impun cu necesitate măsuri mai angajante și anume acceptarea nu numai a **"delegării"**, ci însuși a unui adevărat **"transfer"** de suveranitate.

Trebuie subliniat și faptul că un rol deosebit de important în orientarea procesului de elaborare a constituțiilor țărilor ce candidează spre a deveni membre ale Uniunii Europene îl are **Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept**, cunoscută sub numele de **Comisia de la Veneția**.

Această Comisie a fost constituită de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, la 10 mai 1990, la scurt timp după dărâmarea zidului Berlinului. Ea se compune din experți independenți de renume internațional, având o bogată experiență în cadrul instituțiilor democratice prin contribuțiile aduse în domeniul dreptului și științelor politice. Ei sunt în majoritatea lor profesori de drept constituțional sau de drept internațional, judecători ai Curților Constituționale, membri ai Parlamentelor naționale și înalți funcționari, desemnați pe o perioadă de patru ani de statele membre ale Consiliului Europei. De asemenea, mai participă cu titlu de asociați la lucrările Comisiei o serie de specialiști din state care nu sunt încă membre ale Consiliului Europei, precum și observatori dintr-un număr de țări.

Activitatea Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept se înscrie în cadrul celor trei principii de bază ale patrimoniului constituțional european: democrația, drepturile omului și preeminența dreptului - principii fundamentale ale orientării activității Consiliului Europei.

În decursul timpului, Comisia a oferit asistență constituțională unui număr de țări, a efectuat studii și a colaborat îndeaproape cu unele curți constituționale.

În mod special, interesează asistența dată de către Comisie unor state care se găseau pe punctul de a efectua reforme constituționale. Avizele Comisiei, întocmite de specialiști din cei mai calificați, au oferit repere importante, au permis depășirea unor dificultăți în procesul de elaborare a reformelor

constituționale, facilitând totodată înțelegerea mai clară de către solicitanți a principiilor constituționale care se bucură în Europa de o recunoaștere și aplicare unanimă.

Semnalăm cu titlu de exemplu **Avizul asupra problemelor constituționale pe care le ridică aderarea Estoniei la Uniunea Europeană**, adoptat ca urmare a celei de a 35-a sesiuni plenare a Comisiei, care a avut loc la Veneția în zilele de 12-13 iunie 1998¹⁵.

Avizul, întocmit pe baza contribuțiilor aduse de Luis Lopez Guerra (Spania) și M.Matti Niemivuo (Finlanda) a insistat în mod special și prioritar asupra necesității adoptării unei dispoziții generale cu privire la transferul de puteri în beneficiul Uniunii Europene.

Analizând prevederile Constituției Estoniei, care dispune chiar în primul său articol că această țară este o republică democratică, independentă și suverană, "în care puterea supremă aparține poporului", independența și suveranitatea Estoniei fiind "eterne și inalienabile", Comisia a estimat că ar fi de dorit să se înscrie în mod expres aci și ideea unei clauze atributive de competențe către Uniunea Europeană. Avizul Comisiei de la Veneția relevă faptul că aderarea la Uniunea Europeană implică un important transfer de puteri executive, judiciare și în special legislative, în favoarea instituțiilor organizației. El consideră că actualele prevederi ale art.59 din Constituția Estoniei, potrivit căruia întreaga putere legislativă aparține Riigikogu, urmează a fi amendate, întrucât nu mai corespund în perspectivă situației Estoniei de țară membră a Uniunii Europene.

Pe de altă parte, Comisia a subliniat că aderarea la Uniunea Europeană presupune o **limitare a suveranității republicii**, proclamată prin art.1 al Constituției, deoarece importanța puterilor transferate ar putea fi considerată ca afectând componente esențiale ale puterii de stat. În opinia Comisiei, **adoptarea unei clauze atributive de competențe** ar contribui la fundamentarea unei baze juridice obligatorii pentru aplicarea dreptului european în Estonia.

Ținând seama de sistemul de control difuz al constituționalității legilor care există în Estonia, o clauză de transfer sau de abilitare antrenând în mod explicit constituționalitatea transferului de competențe ar confirma forța obligatorie directă și preventivă a dreptului european (tratate, regulamente, directive și decizii).

Pe de altă parte, s-a arătat că o asemenea clauză ar exclude posibilitatea ca tribunalele estoniene, întemeindu-se pe art.152 din Constituția actuală - care prevede că o lege sau un act juridic contrar Constituției nu trebuie să fie aplicat - să refuze să aplice dreptul european.

15 [http://venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)](http://venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998))

Clauza atributivă de competență ar putea să comporte totuși o dispoziție care să garanteze participarea Riigikogu la elaborarea politicii europene a Republicii Estonia¹⁶.

4.2. Concordanța intereselor naționale ale României cu aderarea la Uniunea Europeană. Raportul dintre dreptul constituțional român și dreptul constituțional european.

Integrarea României în Uniunea Europeană reprezintă o importantă problemă de interes național de care depinde într-o măsură însemnată dezvoltarea economică a țării, edificarea ordinii de drept și antrenarea tot mai puternică a țării noastre în circuitul politic internațional. De altfel, așa cum se cunoaște, legăturile țării noastre cu Uniunea Europeană datează încă din anii '70, iar din 1993 a intrat în vigoare Acordul European de Asociere, semnat la 1 februarie 1993, în baza căruia s-au dezvoltat în mod armonios, ritmic și la termenele stabilite, relațiile dintre România și țările membre ale Uniunii Europene.

Din punct de vedere economic, Uniunea Europeană reprezintă principalul partener al României, ceea ce determină o constantă dezvoltare a schimburilor dintre România și țările Uniunii Europene, un permanent proces de cunoaștere și înțelegere a disponibilităților de perspectivă pentru aprofundarea colaborării și cooperării.

Uniunea Europeană rămâne, de departe, principalul partener comercial pentru România, cu o pondere în comerțul exterior al României de 59,8% (63,8% la export și 56,6% la import).

Ponderea semnificativă a mașinilor și echipamentelor în importurile totale ale României din Uniunea Europeană evidențiază nevoia însemnată de modernizare tehnologică în economia României. De asemenea, ponderea produselor textile și a articolelor de îmbrăcăminte evidențiază traficul de perfecționare activă, așa zisul "lohn" sau "processing" în sectorul textilelor din România, realizat în cadrul cooperării industriale dintre societățile comerciale ale celor două părți.

Structura comerțului exterior al României este în concordanță cu exigențele pieței Uniunii Europene și reflectă de asemenea situația curentă a economiei românești. Industria textilă, care are o pondere importantă în exporturile României, este adaptată la piața Uniunii Europene, în timp ce industriile siderurgică și chimică se află în plin proces de restructurare și privatizare (aceste sectoare au fost de altfel afectate, după cum se cunoaște, în mod negativ de procedurile antidumping în vigoare).

O dovadă a conștientizării de către forțele politice cele mai largi, de către opinia publică, a necesității integrării României în Uniunea Europeană o constituie

¹⁶ Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, **Revizuirea Constituției**, Editura "Lumina Lex", București, 2002, pag.402.

și faptul că, aproape întotdeauna, cu prilejul sondajelor de opinie efectuate pe diverse probleme, aderarea României la Uniunea Europeană a întrunit procente de circa 70%. De altfel, nu există astăzi în țara noastră nici o forță politică, nici un partid sau grupare care să nu recunoască cerința aderării României la Uniunea Europeană, acest obiectiv prioritar fiind inclus în programele și platformele politice ale tuturor partidelor.

Momentul intrării în vigoare a Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană încununează un laborios proces de negociere și dă expresie, în același timp, celor mai înaintate tradiții ale gândirii politice românești, a aspirațiilor celor care vedeau în Europa convergența aspirațiilor de mai bine ale poporului nostru.

Marii gânditori politici ai perioadei interbelice considerau că locul României în Europa, în cadrul căreia țara noastră merită o poziție demnă, pe măsura calităților sale și a dovezilor pe care le-a adus în ce privește atașamentul său față de ideea europeană.

Marele om politic, dar și economist, Vintilă Brătianu, observa, într-o conferință publică ținută la 29 februarie 1926 la Ateneul Român, că „Românii au demonstrat Europei că au trăit și trăiesc demn, fapt exprimat în 1856, în fața Congresului de la Paris, anume că sunt un popor cu o viață proprie, (...) că putem fi, cum am și fost, un element de civilizație în acest colț al Europei, că avem un trecut în care am adus jertfe și contribuții cauzei europene și că putem, deci, recunoaște drepturile noastre cu capul sus”¹⁷.

„Declarația de la Snagov”, adoptată în iunie 1995 cu participarea tuturor forțelor politice parlamentare din România, a marcat un consens național în legătură cu integrarea României în Uniunea Europeană și edificarea unei vieți libere și prospere pe teritoriul României. De atunci și până astăzi obiectivul integrării României în Uniunea Europeană a fost permanent reafirmat în numeroase documente adoptate la nivelul Parlamentului României, al factorilor guvernamentali, al societății civile. În același timp, trebuie subliniat că integrarea României în Uniunea Europeană reprezintă o problemă de interes național, de care depinde într-o însemnată măsură dezvoltarea economică a țării, Uniunea Europeană fiind în prezent principalul partener economic al României (67,7% din totalul exporturilor și 57,7% din importuri). Acest fapt a determinat – și determină – o dezvoltare constantă a schimburilor dintre România și țările Uniunii Europene, un permanent proces de cunoaștere și înțelegere a posibilităților ce există, în prezent și viitor, pentru aprofundarea colaborării și cooperării cu statele europene.

Ca urmare a disponibilității manifestată atât de România cât și de Uniunea Europeană, la 1 februarie 1993 a fost semnat Acordul de asociere a României la Uniunea Europeană, intrat în vigoare la 1 februarie 1995, document care a perfectat cadrul juridic și instituțional al raporturilor româno-comunitare.

17 Cf. Mircea Dumitriu, Vintilă Brătianu, slujitor al politicii externe românești, în “Lumea Magazin” nr.3/2006, http://www.lumeam.ro/nr.3_2006/memoria_istoriei.html

Ulterior, obiectivul aderării României la Uniunea Europeană a fost reafirmat în mod constant în Programele de guvernare adoptate de Parlamentul României. Cel mai recent dintre acestea, Programul de guvernare pe perioada 2005-2008, votat la 28 decembrie 2004 de Parlament, înscrie la loc de frunte preocuparea României de a deveni membră a Uniunii Europene. După cum se arată în acest document, „Integrarea europeană constituie, de aproape cincisprezece ani, principalul obiectiv politic al tuturor partidelor aflate la guvernare. Confirmarea politică a încheierii negocierilor de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană cu ocazia summit-ului de la Bruxelles din 16-17 decembrie a.c. (2004, n.n.) reprezintă al doilea mare eveniment al anului 2004 după realizarea celei mai mari extinderi din istoria Uniunii Europene”¹⁸.

Principalele momente ale aderării României la Uniunea Europeană au fost: hotărârea Consiliului European de la Bruxelles din decembrie 2003 care a stabilit calendarul de aderare a României la Uniunea Europeană; decizia Consiliului European de la Bruxelles din 16 decembrie 2004, care a confirmat încheierea negocierilor de aderare cu România, adoptarea Avizului conform al Parlamentului European pentru semnarea Tratatului de aderare la 13 aprilie 2005; semnarea la 25 aprilie 2005 la Luxemburg a Tratatului de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană.

A urmat ratificarea Tratatului de aderare la Uniunea Europeană de către cele 25 de state membre, primul fiind Slovacia, care a ratificat Tratatul la 21 iunie 2005, iar cea mai recentă ratificare a fost efectuată de Bundestagul german la 24 noiembrie 2006.

Rapoartele de monitorizare prezentate de Comisia Europeană, respectiv la 16 mai 2006 și la 26 septembrie 2006, au constatat că în baza progreselor înregistrate România va fi în măsură să-și asume cu începere de la 1 ianuarie 2007 drepturile și obligațiile ce decurg din statutul de membru al Uniunii Europene.

După perfectarea Tratatului de aderare România a obținut statutul de observator activ la activitățile Uniunii, participând la lucrările tuturor instituțiilor comunitare la nivel politic și tehnic, la dezbaterile privind viitorul Uniunii Europene, la implementarea politicii externe și de securitate a Uniunii Europene.

Momentul aderării a fost marcat, de altfel, prin adoptarea la 20 decembrie 2006 a „**Declarației Parlamentului României privind aderarea României la Uniunea Europeană**”.

În document se arată: „Parlamentul României consideră că aderarea României la Uniunea Europeană reprezintă unul dintre cele mai semnificative și de referință momente în istoria îndelungată și frământată a națiunii române, încununarea eforturilor imense depuse în ultimii 17 ani de întreaga societate

¹⁸ „Monitorul Oficial al României”, Anul 172(XVI) nr.1265, Partea I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, miercuri 29 decembrie 2004, pag.3.

românească, animată de speranța și credința în destinul european al poporului român”¹⁹.

Pe fond, Tratatul de aderare a României și Bulgariei reprezintă un amplu document, ce însumează 599 pagini.

Documentul constituie rezultatul unui laborios proces de negociere la 31 de capitole, proces de negociere ce s-a desfășurat pe o perioadă de 5 ani²⁰.

Tratatul a fost elaborat pe baza aceluiași principii și acelei metodologii folosite în 2004 pentru redactarea Tratatului de aderare a celor zece noi state membre, care au devenit atunci membre ale Uniunii Europene. Se remarcă, totuși, că spre deosebire de acest tratat din 2004, tratatul ce privește România și Bulgaria a fost conceput pentru a se avea în vedere totodată și o eventuală aderare a celor două state la Tratatul constituțional european, în ipoteza în care acest tratat ar fi fost ratificat de toate statele membre ale Uniunii Europene până la aderarea României și Bulgariei – eventualitate care, după cum se știe, nu s-a realizat.

Instrumentul de aderare cuprinde de fapt două componente care au fost redactate în paralel: un **Act de aderare** și un **Protocol de aderare**. Actul de aderare cuprinde modificările aduse prin aderarea României și Bulgariei la Uniunea Europeană tratatelor constitutive în vigoare în timp ce Protocolul de aderare adaptează Tratatul Constituțional spre a face posibilă aderarea României și Bulgariei la acest document. Actul și Protocolul au un conținut identic. Se avea în vedere ca ele să intre în vigoare alternativ, în funcție de ratificarea Tratatului de instituire a Constituției pentru Europa, în ipoteza avută în vedere că acesta ar fi intrat în vigoare înainte de 1 ianuarie 2007, dată prevăzută pentru aderarea României și Bulgariei²¹.

În ce privește structura Tratatului de aderare, acesta **cuprinde tratatul propriu zis, actul de aderare/protocolul de aderare, anexele și declarațiile**.

Părțile generale cuprind de fapt elemente de principiu înscriind obligația celor două state de a adera la o serie de convenții și acorduri încheiate de Uniune cu state terțe, o serie de prevederi instituționale consacrand participarea României și Bulgariei la instituțiile comunitare, acceptarea măsurilor negociate permanente (prevăzute într-o anexă), precum și efectuarea adaptărilor tehnice ale *acquis*-ului, adoptat până la 1 octombrie 2004, prevederile instituționale cu caracter temporar, dispoziții legate de clauzele de salvagardare generale, clauza de salvagardare privind piața internă, clauza de salvagardare privind justiția și afacerile interne, modalități de aplicare a actelor instituționale ș.a.

19 *Declarația Parlamentului României privind aderarea României la Uniunea Europeană*, <http://www.parlament.ro/informatii-publice/aderare>

20 “Monitorul Oficial al României”, Anul 173(XVII), nr.465, Partea I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, miercuri 1 iunie 2005; a se vedea, pentru o analiză: Ștefan Deaconu, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Prezentare generală*, în „Curierul judiciar”, Anul LVI, Serie nouă, nr.4/aprilie 2005, pag.7-13.

21 *Tratatul de aderare. Prezentare sintetică*, <http://www.mae.ro>

Sunt de reținut în mod special unele elemente tranzitorii. Astfel, România va avea 35 de locuri în Parlamentul European în perioada cuprinsă între data aderării efective la Uniune și data la care se vor desfășura alegerile pentru Parlamentul European (2009), având obligația de a organiza alegeri pentru Parlamentul European nu mai târziu de 31 decembrie 2007. România va avea 14 voturi în Consiliul Uniunii, dreptul la un judecător la Curtea de Justiție a Uniunii Europene și unul la tribunalul de primă instanță.

Totodată, în Tratat se mai prevede că România va dispune de 15 membri în Comitetul Economic și Social și 15 membri în Comitetul Regiunilor, că va avea dreptul de a numi membri în Comitetul Director al Băncii Europene de Investiții, precum și în Comitetul Științific și Tehnic prevăzut de Tratatul EURATOM²².

Este de remarcat că pe parcursul negocierilor de aderare, care s-au reflectat în Tratat, România a obținut 50 de perioade de tranziție și aranjamente tranzitorii, acestea fiind cele mai multe perioade de tranziție acceptate în raport cu alte țări ce au făcut parte din actualul val de extindere, ca de pildă Polonia care a obținut 48 de perioade de tranziție, Ungaria 35 sau Malta 47²³.

Cât privește clauzele de salvagardare, acestea sunt în număr de trei, fiind similare celor înscrise în Tratatul cu privire la aderarea celor zece state din anul 2004.

Astfel, **clauza de salvagardare generală** prevede că „Dacă, până la sfârșitul a trei ani de la aderare, vor apărea dificultăți grave și persistente într-un anumit sector economic sau care ar putea deteriora situația economică într-un anumit domeniu, România sau Bulgaria pot solicita Comisiei autorizația de a lua măsuri de protecție pentru a ameliora situația creată și a ajusta respectivul sector economic al Pieței Comune. În aceleași circumstanțe, orice stat membru actual poate solicita autorizația de a lua măsuri protecționiste cu privire la unul sau ambele noi state membre”.

Clauza de salvagardare privind Piața Internă se referă la situația în care în primii trei ani de la aderare, România și Bulgaria nu și-ar îndeplini angajamentele asumate în cadrul negocierilor periclitând astfel funcționarea Pieței Interne. Într-un asemenea caz, Comisia Europeană, acționând din proprie inițiativă sau la solicitarea unui stat membru, va putea să ia măsurile necesare pentru remedierea unei asemenea situații.

În sfârșit, **clauza de salvagardare privind justiția și afacerile interne** avea în vedere eventualitatea în care în România și Bulgaria ar exista întârzieri cu privire la transpunerea sau implementarea prevederilor comunitare referitoare la recunoașterea mutuală în domeniul civil și penal. Comisia, din proprie inițiativă sau la solicitarea unui stat membru, ar putea, până la sfârșitul a trei ani de la

22 Ibidem, doc.citat.

23 Încheierea negocierilor de aderare: rezultate comparative cu celelalte state candidate, 21 decembrie 2004, www.euractiv.ro

intrarea în vigoare a Tratatului, să ia măsurile necesare precizând totodată condițiile de aplicare a acestora.

Tratatul mai prevedea că dacă s-ar fi constatat întârzieri privind pregătirea pentru aderare, o clauză de amânare a aderării ar fi putut acționa la Recomandarea Comisiei. Într-o asemenea situație Consiliul ar fi putut decide cu majoritate calificată amânarea aderării cu un an dacă s-ar fi constatat o pregătire insuficientă în domeniul justiției și afacerilor interne, precum și în domeniul concurenței. O asemenea situație nu s-a produs însă, rapoartele de monitorizare ale Comisiei constatând îndeplinirea corectă și la timp de către România a tuturor exigențelor și recomandărilor formulate de Comisia Uniunii Europene.

Așa cum s-a arătat, Tratatul de aderare este însoțit de o serie de declarații cu caracter politic, în special privind libera circulație a persoanelor, declarații prin care statele membre își exprimau angajamentul de a spori accesul cetățenilor români la piața muncii, în vederea accelerării armonizării cu *acquis-ul* comunitar. Reține atenția în mod special **Declarația privind pregătirea României și Bulgariei pentru aderare**, care afirmă faptul că UE va continua monitorizarea strictă a aplicării angajamentelor convenite în negocieri, acordând o atenție deosebită domeniilor justiției și afacerilor interne, concurenței și mediului.

După cum s-a mai amintit, Tratatul de aderare a încununat de fapt un proces îndelungat de negociere iar adoptarea lui a fost sprijinită de toate forțele politice, considerându-se că intrarea României în Uniunea Europeană este esențială pentru progresul țării în noile condiții istorice.

Cu toate acestea, este de remarcat că în studiile de specialitate au fost formulate și unele puncte de vedere care pledau pentru o mai mare rigurozitate în redactarea și perfectarea documentului. Astfel, a fost enunțată părerea că ar fi fost necesară o dezbatere prealabilă a acestui document²⁴. S-a mai arătat că, astfel cum este redactat Tratatul de aderare, o serie de prevederi ale sale sunt în discordanță cu art.11 paragraful 3 din Constituție care dispune că „În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției”. În consecință, în această opinie ar fi fost preferabil ca să se efectueze în prealabil o revizuire constituțională și numai după aceea să se treacă la ratificarea tratatului²⁵.

Comentatorii Constituției României au susținut însă că legea de ratificare a Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană este una atipică în sistemul normativ actual, deoarece ea nu este o lege constituțională, iar din punctul de vedere al conținutului său normativ este o lege de ratificare a unui act

24 Simina Elena Tănăsescu, *Despre autoritatea constituțională a unui tratat european*, în LIBER AMICORUM Ioan Muraru, Editura Hamangiu, București, 2006, pag.313. Autoarea se referă, în mod sugestiv, la o „ratificare implicită și prematură” (pag.311).

25 Ion M.Anghel, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea să fie ratificat și fără a se ocoli verificarea constituționalității lui*, în « Revista de drept public » nr.2/2005, pag.129.

internațional și nu una ce vizează prin chiar conținutul său modificarea legii fundamentale. Oricum ar fi, este un fapt cert că Tratatul a parcurs cu succes toate etapele intrării sale în vigoare, fără a suscita dificultăți pe parcursul diferitelor etape ale perfectării lui. Chiar dacă admitem ideea că ar fi fost necesară o modificare constituțională prealabilă, potrivit dreptului constituțional român o asemenea modificare se va putea face și ulterior, neafectând procesul de intrare în vigoare a Tratatului, mai ales că potrivit art.148 din Constituție tratatele comunitare au superioritate față de dreptul intern și dispun de o aplicabilitate directă. Mai mult decât atât, amintim și prevederile art.27 din Convenția de la Viena din 1969 privind dreptul tratatelor, care dispun că „o parte nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat”.

4.3. Spre un drept european unic pentru viitor? Influența noilor reglementări instituționale asupra dezvoltării viitoare a sistemelor de drept naționale.

Este îndeobște recunoscut astăzi că dreptul are o tendință firească spre universalitate. Așa cum arăta un eminent savant de origine română, Leontin-Jean Constantinesco, "Oricare ar fi caracterele lor specifice, ordinele juridice nu pot trăi separate de lume, nefiind până la urmă decât elementele componente ale acesteia"²⁶.

Se arată, totodată, că "Ordinile juridice sunt departe de a se opune unele altora, în întregime și trăsătură cu trăsătură. Cel mai adesea, dacă nu totdeauna, ele se opun și se apropie unele de altele în același timp"²⁷.

O noutate a epocii moderne este aceea că "Marilor piețe și marilor spații pe care economia tinde să le realizeze în mod organic sau funcțional le corespund pe plan politic federațiile continentale. Tendința aceasta către ansambluri mai vaste pe care o realizează procesul de integrare pe etape este înscrisă în linia de evoluție a lumii contemporane.

Înfăptuit în trecut prin imperialism și dominație, acest proces tinde acum să se realizeze prin acord și cooperare."²⁸

"Panjuridismul" reprezintă astăzi un fenomen cât se poate de firesc, dacă ne gândim că încă de pe vremea Romei antice fusese enunțat principiul ubi societas ibi jus. Cu alte cuvinte, ori de câte ori ne aflăm în fața unei relații sociale, în mod necesar trebuie să apară și fenomenul juridic, pentru a reglementa relația respectivă.

Prezența dreptului în toate relațiile sociale poate fi considerată, desigur, o "revanșă" a fenomenului juridic față de arbitrar, de reglementarea raporturilor

26 Leontin-Jean Constantinesco, *Tratat de drept comparat. Introducere în dreptul comparat*, vol.I, Editura ALL, București, 1997, pag.34.

27 Ibidem, pag.238.

28 Ibidem, pag.39.

dintre oameni pe baza unor interese sau rațiuni politice și nu a unor norme cu caracter general. Cu cât relațiile sociale se află mai mult sub incidența dreptului, cu atât - firește - se manifestă speranța că ele vor evolua într-un mod pozitiv, cu condiția, desigur, ca dreptul să respecte și să servească aceste relații. Scriitorul și omul politic Vaclav Havel avea mare dreptate când scria: "Cheia spre o viață omenească demnă, bogată și fericită nu constă în existența Constituției sau a Codului penal; acestea stabilesc doar ce este îngăduit și ce nu este îngăduit... Lupta pentru așa-zisa «legalitate»,... trebuie să vadă această «legalitate» mereu pe fundalul vieții așa cum este în realitate și în concordanță cu ea"²⁹.

Pe de altă parte, este un fapt cert că ubicuitatea dreptului nu poate fi considerată în nici un caz o tendință de "monopol" al dreptului față de toate relațiile sociale în detrimentul altor științe. Există, firește, un vast câmp de acțiune al moralei, care este mult mai extins decât domeniul dreptului. Esențial este însă faptul ca relațiile sociale cele mai importante să fie reglementate de drept și nu numai de morală.

Nu întâmplător dreptul și-a extins astăzi sfera de reglementare. La nivel global, fenomenul juridic cunoaște totodată, în mod vizibil, o anumită apropiere între diversele sisteme de drept. În pofida marii lor diversificări, aceste sisteme se întemeiază pe principii ce pot fi regăsite în toate sistemele.

Pe plan politic și al dreptului constituțional, ideile statului de drept, respectul drepturilor omului, separația puterilor, controlul constituționalității legilor devin norme fundamentale care garantează însăși existența societăților democratice. Se desprind, deci, la nivelul diverselor sisteme de organizare politică, norme, principii, ce nu pot fi ignorate de nimeni și care reflectă nu numai ubicuitatea dreptului, dar și tendința apropierii dintre sistemele de drept.

Tendința de unificare internațională a urmat, în mod firesc, aceleia ce a existat cu secole în urmă pentru unificarea legislației interne. Într-o cunoscută lucrare a profesorului Vladimir Hanga, "Mari legiuitori ai lumii", eminentul jurist român citează o interesantă apreciere a lui Napoleon, care arătase că "Adevărata mea glorie nu constă în a fi câștigat 40 de bătălii; Waterloo va șterge amintirea atâtor biruințe. Ceea ce va trăi veșnic este Codul meu Civil"³⁰.

Fenomenul integrării legislative se corelează strâns cu tendința dreptului spre universalitate, pe care am menționat-o deja. Universalitatea și stabilitatea constituie, deopotrivă, trăsături ale dreptului ce vizează nu numai asigurarea preeminenței lui ca factor de soluționare a oricăror situații conflictuale, dar și ca mijloc important de conjugare a eforturilor pentru soluționarea - prin efortul comun - a unor mari probleme cu care omenirea este confruntată.

29 Vaclav Havel, *Viața în adevăr*, Editura Univers, București, 1997, pag.110.

30 Vladimir Hanga, *Istoria credințelor și ideilor religioase*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986, vol.II, pag.236.

Totodată, dreptul reprezintă un important factor de perfecționare a naturii umane, de formare a indivizilor în consonanță cu principiile moralei și al respectării normelor de conduită, dăruindu-le oamenilor conștiința demnității lor într-o societate liberă. Pe drept cuvânt, marele Nicolae Titulescu spunea: "Numai în ziua în care dreptul va străluci ca un răsărit de soare în sufletele tuturor oamenilor, ca o directivă strălucitoare, ca un imperativ categoric care se impune, ca o autosupunere care se confundă cu libertatea organizată, numai atunci omenirea va fi salvată, pentru că în pacea pe care o crează ordinea juridică omul își va putea îndeplini destinul său potrivit comandamentului idealului creator"³¹.

Ideea elaborării unui drept unic european a constituit în toate timpurile un corolar firesc al preocupărilor ce vizau apropierea statelor europene și includerea lor într-o anumită formă de federație.

Încă de timpuriu, promotorii ideii europene au văzut în drept principalul instrument de natură a contribui la realizarea unei unități între statele europene și la fundamentarea unor relații între acestea, pe baza unor principii acceptabile pentru fiecare din ele.

Apropierea sistemelor de drept a constituit însă un proces dificil, deoarece dreptul este inevitabil legat de stat, iar elaborarea unui drept comun presupunea, în mod firesc, o autoritate unificatoare, de natură să garanteze respectul și aplicabilitatea generală a normelor cu valoare generală.

Așa cum arată un cunoscut specialist român în domeniul dreptului comparat, dispărut prematur dintre noi, profesorul Victor Dan Zlătescu, "Rezultatele modeste obținute în acest domeniu se datorează, în bună parte, dorinței statelor de a-și afirma suveranitatea națională, afectată incontestabil prin adoptarea unor reglementări al căror conținut se îndepărta uneori considerabil de realitățile sociale, tradițiile și condițiile concrete din fiecare stat care a adoptat legea unitară. Unificarea a avut succes în materii limitate, care reclamă o cooperare internațională deosebit de strânsă, cum ar fi protecția mediului înconjurător sau care presupun un grad ridicat de tehnicitate și în anumite regiuni geografice"³².

Constituie o realitate aceea că în anumite domenii a fost posibilă, sub influența cerințelor promovării comerțului și a unor relații de colaborare între state, adoptarea unor anumite norme care și-au păstrat și azi viabilitatea. Așa de pildă, Argentina, Chile și Paraguay au adoptat în 1887 un Cod comun de drept internațional privat, care a fost înlocuit în 1928 de Codul Bustamante, ce fusese adoptat până în 1938 de 15 state.

În cadrul Organizației Națiunilor Unite funcționează Comisia Națiunilor Unite pentru dreptul comercial internațional (UNCITRAL), care a fost creată

31 Nicolae Titulescu, *Discursuri*, Editura științifică, București, 1967, pag.583.

32 Victor Dan Zlătescu, *Drept privat comparat*, Editura OSCAR PRINT, București, 1997, pag.56.

tocmai pentru "a încuraja armonizarea și unificarea progresivă a dreptului comercial internațional".

Importante contribuții au fost aduse pe parcursul anilor de Institutul pentru unificarea dreptului privat (UNIDROIT), cu sediul la Roma, de Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI), de Organizația Interguvernamentală Consultativă pentru Navigația Maritimă (IMCO). Comisia Economică O.N.U. pentru Europa și-a adus și ea contribuția la elaborarea unor condiții generale privind furnizarea și montajul de materiale și echipamente de vânzare a unor bunuri de consumație durabilă.

"Dacă unificarea legislațiilor, în sensul realizării unității, dacă nu în ansamblul legislației - ceea ce ar fi de-a dreptul imposibil - cel puțin în domenii de mare anvergură, cum ar fi dreptul privat, n-a obținut, în general, succese deosebite, nu tot același lucru se poate spune despre ceea ce se numește <<unificare sectorială>>, realizată în anumite domenii de reglementare, în care schimburile internaționale înregistrează o frecvență deosebită și care prezintă un caracter de tehnicitate mai accentuat"³³.

Se pot menționa astfel rezultatele notabile obținute în ceea ce privește unificarea dreptului maritim, dreptului transporturilor aeriene, proprietății industriale, dreptului de autor ș.a. Printre realizările obținute în aceste domenii pot fi menționate Convenția de la Geneva asupra transporturilor rutiere de mărfuri, din 19 mai 1956, Convenția de la Varșovia din 12 octombrie 1929 în domeniul transporturilor aeriene, rezultatele obținute în codificarea dreptului muncii de către Organizația Internațională a Muncii, care a făcut o adevărată operă de pionierat în acest domeniu.

În ceea ce privește continentul european, au fost întreprinse acțiuni importante pe linia elaborării unor convenții internaționale care au avut o influență importantă asupra dezvoltării legislației statelor membre. Consiliul Europei și-a propus, de altfel, prin însuși primul articol al Statutului său, adoptat la Londra la 5 mai 1949, "încheierea de acorduri și adoptarea unor acțiuni comune în domeniile economic, social, cultural, științific, juridic și administrativ, precum și prin salvagardarea și respectarea pe mai departe a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului"³⁴.

Sub egida Consiliului Europei au fost elaborate o serie de importante documente internaționale, printre care Carta Socială Europeană (Torino, 1961) cu modificările și îmbunătățirile ulterioare, Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale (Strasburg, 1995), Carta Europeană a limbilor regionale sau minoritare (Strasburg, 1992), Carta Europeană a autonomiei locale (Strasburg, 1985), Convenția culturală europeană (Paris, 1954), Convenția Europeană de

³³ Ibidem, pag.68.

³⁴ *Tratate ale Consiliului Europei. Texte esențiale*, volum pregătit sub îndrumarea prof.univ.dr.Andrei Popescu, București, pag.14.

extrădare (Paris, 1957), Convenția Europeană privind cetățenia (Strasbourg, 1997), Codul European de Securitate Socială (Strasbourg, 1964) etc.

Unele dintre acordurile și convențiile adoptate în cadrul Consiliului Europei au o însemnătate economică dintre cele mai mari, direct sau indirect, cum este Carta Socială Europeană, la care ne-am mai referit. Mai pot fi menționate ca având tangență cu obiectivele integrării economice sau cu protecția mediului Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (Bern, 1979), Convenția Europeană referitoare la statutul juridic al lucrătorului migrant (Strasbourg, 1977) ș.a.

Exemplele pe care le-am menționat și care sunt, fără îndoială, ilustrative spre a demonstra existența unor preocupări pentru edificarea unui drept european se referă, incontestabil, la domenii importante ale colaborării statelor europene. Ele sunt însă, toate, instrumente juridice interstatuale, adoptate și introduse în ordinea juridică a statelor în conformitate cu anumite proceduri constituționale, care, evident, pot diferi de la un stat la altul.

Prin crearea Uniunii Europene a fost edificată o nouă ordine juridică. Aceasta - după cum s-a văzut - prezintă elemente de specificitate și de originalitate. Nu mai este vorba, desigur, de procedurile clasice de ratificare a tratatelor și de aplicare a lor în ordinea juridică internă, ci de un sistem nou, cu totul original, care pornește de la ideea că statele membre ale Comunității au creat, prin acordul lor de voință, o ordine distinctă de cea a statelor membre, având prioritate față de aceasta, normele sale fiind totodată direct aplicabile atât instituțiilor cât și cetățenilor statelor membre participante la procesul de integrare.

Examinând procesul de elaborare a dreptului Comunităților Europene, profesorul român Leontin Jean Constantinesco a relevat că integrarea diferitelor tipuri de reglementări juridice s-a produs în mod diferențiat în ceea ce privește diversele categorii de izvoare ale dreptului comunitar.

"Complexitatea procesului de integrare economică în anvergura și dinamica sa făcea imposibilă o reglementare normativă completă, dinainte stabilită. Complexitatea aceasta a făcut indispensabilă instituirea de proceduri și de organisme înzestrate cu competența necesară pentru a umple cu substanță normativă cadrul elaborat de Tratat. (Tratatele ce instituie Comunitățile Europene constituie pentru statele membre drept uniform.) Pluralitatea formelor dreptului comunitar secundar se explică de asemenea prin gradul diferit de intensitate pe care îl poate avea procesul de unificare".

Autorul arată că "În unele domenii, CEE trebuie să stabilească un drept comun al statelor membre, deci un drept uniform pentru toată Comunitatea. Acesta este rolul regulamentelor care, conform dispozițiilor articolului 189 alineat 2 din Tratatul C.E.E., sunt adevărate legi comunitare. Într-adevăr, ele au un caracter abstract și o influență generală; sunt obligatorii în toate elementele lor; sunt direct aplicabile în toate statele membre".

În Tratatul de drept comparat elaborat de profesorul Constantinesco se mai subliniază și faptul că "În alte domenii, Tratatul (C.E.E. - n.aut.) vizează o integrare mai puțin pronunțată; el se mulțumește cu o armonizare sau cu o apropiere a legislațiilor naționale. Această acțiune se realizează prin acte juridice mai puțin percutante decât regulamentele. Este rolul directivelor și al deciziilor adresate statelor membre de a le realiza. Potrivit dispozițiilor art.189 alineat 3 din Tratatul C.E.E., directivele nu se adresează în mod obligatoriu tuturor statelor membre; ele nu au o influență generală și nu sunt direct aplicabile. Ele nu leagă destinatarii decât în privința rezultatului ce trebuie atins"³⁵.

Procesul de aplicare a dreptului comunitar ridică, deci - așa cum s-a văzut - importante aspecte legate de **asigurarea transpunerii lui în viață**, mergând până la **adoptarea unor măsuri de constrângere** împotriva statelor care refuză sau întârzie să transpună în viață prevederile de bază ale instrumentelor comunitare.

În cadrul Comisiei Comunităților Europene sunt elaborate și dezbătute în fiecare an rapoarte care ilustrează modul în care s-a acționat pentru transpunerea în viață a unor hotărâri ale Curții Europene de Justiție care nu fuseseră încă executate.

Iată câteva exemple desprinse din cel de al 18-lea raport anual asupra controlului aplicării dreptului comunitar³⁶:

- În aplicarea prevederilor unor hotărâri - afacerea C-42/87, hotărârea din 27 septembrie 1988 și afacerea C-47/93, hotărârea din 3 mai 1994 - în care se puneau unele probleme legate de discriminarea în materie de finanțare publică a învățământului superior neuniversitar, Comunitatea francofonă din Belgia a modificat legislația sa, pentru a asigura conformitatea acesteia cu dreptul comunitar, adoptând în acest sens un decret în martie 2000.

- În dosarul C-232/95, hotărârea din 11 iunie 1998 privind poluarea lacului Vegoritis cu substanțe periculoase pentru mediul acvatic, Grecia a prezentat proiecte de programe elaborate pentru a executa hotărârile Curții.

- În dosarul C-375/92, hotărârea din 22 martie 1994 privind restricțiile la libera prestare a serviciilor de către ghizii turistici, autoritățile spaniole au comunicat modificările aduse textelor legislative.

- În dosarul C-212/98, hotărârea din 25 noiembrie 1999 privind drepturile de autor și unele drepturi conexe aplicabile radio-difuziunii prin satelit și retransmiterea prin cablu, Irlanda a adoptat o nouă lege "Copyright and Related Rights Bill".

- În dosarul C-358/98, hotărârea din 9 martie 2000, într-o problemă ce privea obstacolele legislative în calea liberei circulații a serviciilor de curățenie, autoritățile italiene au transmis măsurile pe care le-au adoptat în vederea executării hotărârilor Curții.

35 Leontin-Jean Constantinesco, **Tratat de drept comparat. Metoda comparativă**, vol.2, Editura ALL, București, 1998, pag.380-381.

36 Doc.COM 2000, 309 final, vol.VI, Bruxelles, 16 iulie 2001.

Un rol deosebit de important în aplicarea uniformă a dreptului comunitar îl au instanțele judiciare, prin acestea referindu-ne la Curtea de la Luxemburg și la jurisdicțiile naționale.

Comisia Europeană, în raportul pe care l-am menționat, relevă o serie de situații desprinse din practica instanțelor judiciare naționale, care denotă existența unor cazuri în care instanțele naționale în fața cărora s-au ridicat probleme care în mod normal ar fi trebuit transmise Curții Europene de Justiție - pentru ca aceasta să decidă asupra unor eventuale contradicții între dreptul intern al statelor și legislația comunitară - nu au recurs la această procedură. Așa, de pildă, în 1999 o instanță germană - **Bundesverwaltungsgericht** - a fost sesizată de către un tânăr student care efectua doctoratul la Universitatea din Oxford și care fusese convocat după vârsta de 25 de ani pentru a efectua un serviciu civil în locul serviciului militar normal. Studentul își începuse studiile fără a solicita o autorizare prealabilă. În Germania, nerespectarea acestei autorizări permite ca cei în cauză să fie convocați pentru a fi obligați să efectueze serviciul militar sau un serviciu civil alternativ după vârsta de 25 de ani.

Problema ridicată în fața instanței germane a fost aceea dacă prevederea dreptului german referitoare la "autorizarea prealabilă" pentru a efectua studii este compatibilă cu dreptul comunitar. În Germania persoanele de sex masculin cu vârsta între 17 și 25 de ani, care doresc să părăsească țara pentru o perioadă de mai mult de trei luni, trebuie să încunoștiințeze autoritățile și să obțină acordul acestora. Problema care s-a ridicat în această speță a fost aceea dacă dispoziția în cauză nu contrazice prevederile Tratatului european care garantau libera circulație a cetățenilor fără nici o restricție în spațiul comunitar.

Soluționând această speță **Bundesverwaltungsgericht** a decis că problemele de securitate națională și de apărare, precum și cele legate de funcționarea și structura forțelor armate, țin de competența statelor membre, necontrăvenind dreptului comunitar.

În Franța, o jucătoare profesionistă de baschet de naționalitate poloneză, se adresase justiției spre a obține anularea unei decizii a Federației franceze de baschet, care refuzase să acorde reclamantei calitatea de resortisantă a unei țări din Spațiul Economic European, pentru a participa la competiții oficiale.

Curtea administrativă de apel din Nancy a anulat hotărârea Tribunalului administrativ din Strasbourg, care refuzase să acorde petiționarei Lilia Malaya calitatea de resortisant al unei țări din Spațiul European, estimând că prevederile Acordului încheiat între Comunitățile Europene și Polonia îi dădea dreptul la această recunoaștere.

În Germania, în speța "Banana II", Curtea de Justiție a clarificat sensul jurisprudenței sale anterioare cu privire la primordialitatea dreptului comunitar și controlul actelor de drept comunitar derivat față de drepturile fundamentale consacrate prin Legea de bază a statului.

Referindu-se la o hotărâre mai veche a sa, din 1995 - pe care am menționat-o și în lucrarea de față³⁷ - în care se constatase validitatea regimului comunitar privind importul de banane, **Bundesverwaltungsgericht** a confirmat că o trimitere prejudicială privind validitatea unui act comunitar este inadmisibilă întrucât dreptul comunitar ca și întreaga jurisprudență a Curții se referă la un sistem de protecție într-un mod general.

În Belgia, Curtea de Casație printr-o decizie din 25 februarie 2000 a confirmat aplicarea regulilor de concurență în situația unei profesii liberale cum este aceea a farmaciștilor. Curtea de Casație a estimat că Ordinul farmaciștilor reprezintă o "Asociație de întreprinderi" în sensul legii asupra concurenței. În situația în care Ordinul farmaciștilor impune anumite limitări ale concurenței, care nu sunt necesare pentru menținerea regulilor fundamentale ale profesiei, ci vizează în realitate să favorizeze anumite interese materiale ale unor farmaciști, se poate spune că este vorba de o decizie a unui organ al unei asociații de întreprinderi ce intră sub incidența legii respective.

În Spania, Tribunalul Constituțional prin decizia din 30 noiembrie 2000 a reafirmat jurisprudența sa potrivit căreia dreptul comunitar derivat nu are un rang constituțional și nu poate, în consecință, să fie luat în considerație pentru a evalua constituționalitatea unor norme având rang de lege. Cu toate acestea, s-a arătat că el poate să fie considerat un criteriu de interpretare pentru a determina sensurile și întinderea drepturilor recunoscute de Constituția spaniolă. În consecință, Tribunalul Constituțional a anulat unele dispoziții ale legii privind protecția datelor personale, considerând că acestea contravin unei Directive CEE, dar și art.8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

În Italia, având de statuat asupra unei probleme ce privea controlul prealabil al organizării unui referendum pentru abrogarea unei legi, Curtea Constituțională și-a exprimat opinia și în legătură cu obligațiile care decurg pentru statele membre din punerea în aplicare a unei directive comunitare. În speța respectivă ea s-a pronunțat pentru respectarea priorității dreptului comunitar, reafirmând primatul acestuia față de dreptul național.

În Austria, având de soluționat două spețe ce priveau refuzul acordării unei autorizații administrative pentru achiziționarea unor bunuri funciare în Tyrol unor cetățeni germani, instanța Oberste Gerichtshof s-a pronunțat de asemenea pentru prioritatea dreptului comunitar, considerând că autoritățile nu trebuiau să aplice restricțiile menționate la adresa unor cetățeni ai țărilor membre ale Uniunii Europene. Instanța a mai precizat că respectarea libertății de circulație și de stabilire se impune chiar în situația în care legea națională ar conține prevederi contrare.

În situația în care autoritățile unui land nu ar respecta aceste prevederi ale dreptului comunitar, landul poate să-și vadă angajată responsabilitatea și, în

37 Capitolul IV, pct.4.3.

consecință, în primul caz a dispus ca landul Tyrol să fie condamnat la plata unor cheltuieli de judecată. În cea de a doua speță, asemănătoare cu cea menționată mai sus, s-a ridicat problema responsabilității statului federal sau a landului, în cazul nerespectării dreptului comunitar. Instanța a statuat că răspunderea nu revine statului federal, ci landului vizat. În această cauză, acțiunea a fost respinsă, deoarece reclamația fusese îndreptată chiar împotriva Federației Elvețiene, iar nu numai a landului Tyrol.

În Belgia, printr-o hotărâre din 14 ianuarie 2000, Curtea de Casație a fost pusă în situația de a decide care sunt criteriile responsabilității statului, dacă acesta ia sau aprobă un regulament contrar dispozițiilor comunitare care produc efect direct în ordinea juridică internă. În speța respectivă era vorba de o reglementare națională cu privire la caracteristicile tehnice ale vehiculelor. În această speță Curtea de Casație a decis că actele autorității administrative trebuie să fie apreciat în raport de criteriile generale ale dreptului belgian ale responsabilității civile, care sunt mai largi decât cele ale dreptului comunitar.

În cazul respectiv era vorba de admiterea pe teritoriul belgian a unor autobuze ce proveneau din alte state, care nu satisfăceau reglementările belgiene referitoare la cercul de bricare (reglementări tehnice). În consecință, ținând seama de împrejurările speciale ale cauzei, Curtea de Casație a casat hotărârea Curții de apel din Bruxelles, deoarece nu a ținut seama de dispozițiile naționale în materie de responsabilitate civilă.

În Tratatul său de drept instituțional al Uniunii și Comunităților Europene, Jöel Rideau înfățișează pe larg modul în care au fost aplicate dispozițiile comunitare de către instanțele judecătorești. Așa, de pildă, se arată că în Austria, Curtea Constituțională a admis în 1996 efectul direct al directivelor, iar numeroase jurisdicții autorizate au interpretat dreptul național în concordanță cu legislația comunitară³⁸.

În Belgia, Curtea de Casație a consacrat prioritatea dreptului internațional convențional, având efecte directe în ordinea juridică internă, iar în ce privește dreptul comunitar derivat a reținut ideea că dreptul comunitar "a înstituit o nouă ordine juridică în favoarea căreia statele membre au limitat exercițiul puterilor lor suverane în domeniile pe care le specifică aceste tratate"³⁹.

În Danemarca, legea cu privire la aderarea acestei țări la Uniunea Europeană a recunoscut efectul direct al dreptului comunitar iar instanțele judecătorești au acceptat efectul direct inclusiv în materie de Directive.

În ce privește Spania, jurisdicțiile admit în mod curent prioritatea și efectul direct al dreptului comunitar. Curtea Supremă, într-o decizie pronunțată la 24 aprilie 1990, a considerat că normele naționale posterioare care ar fi contrare

38 Jöel Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, 4^e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2002, pag.943.

39 Curtea de Casație, 27 mai 1971, citat de Jöel Rideau, *op.cit.*, pag.951.

dreptului comunitar trebuie să fie considerate neconstituționale pe motiv de competență în conformitate cu art.93 și 96 paragraf 1 din Constituția Spaniei.

În Franța, jurisdicțiile franceze au ezitat mult timp să admită prioritatea tratatelor asupra legilor posterioare, dar Consiliul Constituțional a soluționat în final această problemă în 1975, cu referire la o lege privitoare la interpretarea voluntară a cursului sarcinei.

Deși în această decizie Consiliul Constituțional a opinat că nu-i revine acestuia dreptul de a controla respectul autorității superioare a tratatelor, această decizie a fost considerată de specialiști ca reprezentând începutul unei perioade de acceptare din punct de vedere constituțional a dreptului comunitar.

La câteva săptămâni după decizia Consiliului Constituțional cu privire la întreruperea voluntară a cursului sarcinii Camera mixtă a Curții de Casație a confirmat o hotărâre a Curții de Apel din Paris în afacerea Jacques Vabre. Ea a recunoscut autoritatea superioară a tratatelor asupra legilor cu referire specială la dreptul comunitar.

Cât privește Consiliul de Stat acesta a admis fără dificultăți prioritatea dreptului comunitar asupra legilor anterioare, iar mai târziu asupra celor posterioare⁴⁰.

În Grecia, prioritatea dreptului comunitar a fost, de asemenea, recunoscută, iar efectul direct al dreptului comunitar a fost și el recunoscut prin hotărârile judecătorești.

În Irlanda, aplicarea dreptului comunitar nu a ridicat probleme deosebite, iar High Court a admis în 1995 responsabilitatea statului pentru transpunerea unei Directive direct aplicabile.

În Italia, aplicațiunea dreptului comunitar a întâmpinat inițial dificultăți datorită concepției "dualiste" care condiționa transpunerea oricărei norme internaționale în mod direct în practică de către organele interne ale statului.

Cunoscuta speță *Costa vs. Enel*, judecată în 1964, a avut o influență importantă asupra orientării ulterioare a practicii instanțelor judecătorești italiene. În afacerea *Granital* judecată în 1984, Curtea Constituțională italiană a admis superioritatea dreptului comunitar dar a specificat că legile de ratificare nu pot autoriza instituțiile comunitare să încalce principiile constituționale fundamentale și drepturile omului garantate de Constituția italiană.

Curtea Constituțională a mai arătat că în ipoteza puțin probabilă în care s-ar produce o asemenea situație ea ar fi competentă să se pronunțe asupra legii de modificare care ar putea să fie declarată neconstituțională.

În 1989, Curtea Constituțională a Italiei a dezvoltat punctul de vedere exprimat în speța *Gramital*, recunoscând în spiritul jurisprudenței comunitare că orice subiect de drept competent în cadrul ordinii juridice italiene pentru a asigura executarea legilor sau executarea actelor având forță de lege, indiferent dacă este

40 Afacerea Nicola, 20 octombrie 1989.

vorba de un judecător sau de un organ al administrației, are obligația juridică de a nu aplica normele interne incompatibile cu dreptul comunitar.

În **Olanda**, prioritatea dreptului comunitar a fost recunoscută de la început, fără dificultăți, fenomen înregistrat și în **Portugalia**. În **Marea Britanie**, deși această țară dispune de un sistem judiciar prioritar bazat pe tradiții, pe forța precedentului judiciar, instanțele britanice au acceptat atât principiul superiorității dreptului comunitar, cât și aplicabilitatea sa directă.

În **Suedia** - deși această țară are o bogată tradiție juridică - a fost recunoscută încă de la început forța juridică superioară și aplicabilitatea directă a dreptului comunitar.

În **Germania**, judecătorii au asigurat prevalența dreptului comunitar asupra dreptului statelor (lander-urilor), aceasta impunându-se în conformitate cu prevederile Legii fundamentale.

Prima Cameră a Curții Constituționale federale sesizată într-o problemă ce viza transferul unor drepturi de suveranitate către instituțiile comunitare a subliniat că ea nu poate să hotărască în ce privește actele comunitare, deoarece acestea reprezintă "Acte al unei puteri publice specifice supra- naționale, create prin Tratat și net distinctă de puterea publică a statelor membre".

În aceeași decizie Curtea Constituțională a mai precizat că în speța respectivă ea nu a hotărât asupra problemei de a ști dacă Curtea Constituțională poate, în cursul unei proceduri valabile introduse în fața sa, « să aprecieze dreptul comunitar în funcție de dispozițiile Legii fundamentale, și în ce măsură ea ar putea să soluționeze problema prealabilă, mult mai vastă, dacă s-ar putea vorbi și în ce sens de o legătură subordonând instituțiile CEE față de sistemul de drepturi fundamentale ale RFG".

Tribunalul administrativ de la Frankfurt a supus o cauză în 1970 către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, care a apreciat că prioritatea dreptului comunitar se impune față de întregul ansamblu al dreptului național.

Abia în 1986 Curtea Constituțională a R.F.Germania a soluționat în mod definitiv problema raportului dintre drepturile fundamentale și legislația comunitară. Ea a decis că în niciun caz controlul său nu se va putea extinde asupra aplicării măsurilor de transpunere a dreptului comunitar derivat adoptate de autorități, în situația când asemenea măsuri au fost luate pentru asigurarea drepturilor fundamentale garantate.

Pentru statele candidate la aderare, viitoare membre ale Uniunii Europene, o însemnătate deosebită a prezentat-o **acquis-ul comunitar**. După cum se arată într-o hotărâre a Guvernului României⁴¹, prin **acquis-ul comunitar** se înțeleg:

41 Hotărârea de Guvern nr.1367 din 20 decembrie 2000 privind constituirea și funcționarea grupului de lucru pentru studierea concordanței dispozițiilor și principiilor Constituției României cu **acquis-ul comunitar** în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană, în "Monitorul Oficial al României", Anul XII, Partea I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, nr.30 din 17 ianuarie 2001.

a) dispozițiile Tratatului instituind Comunitatea Europeană, semnat la 25 martie 1957 la Roma, și ale Tratatului privind Uniunea Europeană, semnat la 7 februarie 1992 la Maastricht, ambele republicate în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr.C 340 din 10 noiembrie 1997, precum și ale oricăror alte tratate care le vor modifica și completa pe acestea până la data la care Tratatul pentru aderarea României la Uniunea Europeană va intra în vigoare;

b) regulamentele, directivele și deciziile emise de instituțiile Uniunii Europene, ca acte cu putere obligatorie, precum și celelalte acte adoptate de instituțiile Uniunii Europene, cum ar fi: declarații, rezoluții, strategii comune, acțiuni comune, poziții comune, concluzii, decizii-cadru, rezoluții și altele de acest fel;

c) convențiile multilaterale deschise numai statelor membre ale Uniunii Europene, precum și cele deschise unui număr mai mare de state la care statele membre ale Uniunii Europene și, după caz, Comisia Europeană sunt părți, desemnate ca atare de către acestea din urmă ca făcând parte din *acquis*;

d) jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene;

e) Acordul european instituind o asociere între România, pe de o parte, și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la 1 februarie 1993 la Bruxelles și ratificat de România prin Legea nr.20/1993.

Data fiind poziția deosebită a țărilor candidate, pentru acestea nu s-a pus la timpul respectiv o problemă de aplicare a dreptului comunitar de către organele administrației și de către instanțele judecătorești, ci numai o problemă de "armonizare" a legislației cu *acquis*-ul comunitar.

Așa cum se arată într-un studiu de specialitate consacrat acestui subiect, "Armonizarea legislativă reprezintă procesul prin care legislațiile țărilor membre și a celor care doresc să adere la Uniunea Europeană se aliniază normelor dreptului comunitar. Scopul său îl reprezintă buna funcționare a Pieței Unice Comunitare, a politicilor Uniunii Europene, a economiei statelor membre și transpunerea în practică a principiilor democrației și statului de drept care stau la baza edificiului comunitar".

Prin Acordul de asociere între România și Uniunea Europeană, încheiat încă din 1993, s-a prevăzut cerința armonizării legislației românești cu legislația comunitară într-o serie de domenii importante. Încă de atunci demersul de integrare a României în Comunitatea Europeană a devenit un proces structurat, pe baza unui acord internațional, care a stabilit modalitățile și cadrul unui dialog permanent, precum și principiile, obiectivele și condițiile necesare apropierei sistemului economic românesc de sistemul comunitar. În felul acesta, Acordul European de asociere a devenit, încă de pe atunci, un important instrument de natură a permite pregătirea economiei românești pentru momentul aderării, conectarea sectoarelor economice din România la regulile de funcționare ale Pieței Interne a Uniunii Europene.

În decursul anilor au fost adoptate numeroase documente de cea mai mare importanță care au facilitat momentul aderării, asigurând condițiile în care economia românească se va putea integra fără a întâmpina dificultăți de ordin juridic în marea familie a popoarelor europene. Măsurile legislative au vizat deopotrivă nu numai sectoarele economice, dar și desăvârșirea unor aspecte ce țin de statul de drept în România, de garantarea drepturilor și libertăților cetățenilor într-un cadru adecvat, de natură a permite, respectul drepturilor cetățenilor în cele mai diverse domenii de activitate, ale muncii, vieții și intereselor lor.

Numai în ultimii ani s-au adoptat, de pildă, pachete de legi importante privind reforma în justiție, dreptul de proprietate, reforma sistemului sanitar.

Dintre legile adoptate în anii 2005-2006 menționăm, numai cu titlu de exemplu, Legea privind libera circulație a cetățenilor români în străinătate (Legea nr.248/2005), Codul vamal al României (Legea nr.86/2006), Statutul deputaților și senatorilor (Legea nr.96/2006), Legea privind azilul în România (Legea nr.122/2006), Legea cadru a descentralizării (Legea nr.195/2006), Legea privind medierea și organizarea profesiei de mediator (Legea nr.192/2006), Legea cu privire la finanțele publice locale (Legea nr.232/2006). A fost modificată și completată Legea nr.202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați, au fost adoptate modificări și completări ale Codului de procedură civilă ș.a. Există proiecte de legi în dezbaterile specialiștilor, a unor largi cercuri interesate, cum este, de pildă Legea societăților comerciale sau noul Cod penal român.

În anul 2006 au fost adoptate cu totul 475 legi față de 103 Ordonanțe de urgență ale Guvernului. Numărul ordonanțelor rămâne totuși destul de ridicat, deși el este mult mai mic în orice caz decât cel anterior revizuirii constituționale din anul 2003 (și chiar față de anul 2005, când s-au emis 209 O.U.G.), noile prevederi constituționale care condiționează emiterea ordonanțelor de urgență de situații cu totul deosebite, fiind benefice din acest punct de vedere.

Momentul „1 ianuarie 2007” a însemnat pentru România în mod necesar și o reevaluare a prevederilor sale constituționale în raport cu noua sa calitate de membru al Uniunii Europene, dar și în baza unei experiențe de aproape 17 ani după revenirea la democrație.

Modificările constituționale ce s-ar impune ar fi deci, în mod necesar:

a) modificări constituționale determinate de noul statut internațional al României și

b) modificări indispensabile pentru a asigura o mai bună funcționalitate a sistemului constituțional român însuși, o funcționare optimă a organelor statului, a raporturilor dintre acestea și dintre acestea și cetățeni.

a) **Modificări constituționale determinate de noul statut internațional al României de membru al Uniunii Europene**

Tratatul de reformă acordă – cum era și firesc – un spațiu important competențelor pe care le exercită Uniunea Europeană, ocupându-se de acest aspect

în Art.2-6 nou introduse în Tratatul Uniunii Europene (Tratatul UE). Sunt enunțate competențele exclusive ale Uniunii, domeniile de competențe împărțite, coordonarea politicilor economice și de angajare, politica externă și de securitate comună, fiind specificate în final domeniile de acțiune, de sprijin, de coordonare sau de complementaritate. Tratatul de reformă a menținut prevederile consacrate inițial în art.308 din Tratatul UE cu privire la „clauza de flexibilitate”, vizând adoptarea unor măsuri de către Consiliul miniștrilor în unanimitate, la propunerea Comisiei, dacă o acțiune a Uniunii apare necesară pentru realizarea politicilor sale în cazul în care puterile de acțiune ale Uniunii nu fuseseră expres specificate dar a exclus o asemenea posibilitate în ceea ce privește politica externă și de securitate comună (PESC). Tratatul de la Lisabona (Tratatul de Reformă) se referă de altfel în mai multe locuri la **principiul subsidiarității**, la rolul parlamentelor naționale a căror misiune devine în principal aceea de a veghea la aplicarea de către guverne a actelor comunitare și totodată de a urmări aplicarea corectă de către organele Uniunii a principiului subsidiarității.

În aceste condiții noi devine evident că anumite prevederi ale **Constituției României se cer amendate și completate în lumina, tocmai, a principiilor fundamentale care guvernează astăzi Uniunea Europeană și noua repartizare a competențelor pe care o fac documentele europene**. Este cert, de pildă, că simpla inserare în Constituția României, modificată în anul 2003, a art.148 nu epuizează nici pe departe problemele noi și deosebit de complexe pe care le ridică aderarea României la Uniunea Europeană.

Art.6 din Constituția României, care definește Parlamentul ca fiind „organ reprezentativ suprem al poporului român” și „unica autoritate legiuitoare a țării”, se cere completat cu menționarea noilor atribuții pe care Parlamentul le dobândește prin Tratatul de aderare și cu restrângerea inevitabilă a capacității sale de legiferare într-o serie de domenii. În mod corelativ, secțiunea a III-a din Capitolul I Titlul 3 din Constituția României va trebui modificată, ținând seama de noua repartizare a competențelor naționale și a celor comunitare. În mod corelativ vor trebui completate o serie de atribuții privind rolul Președintelui României, al Guvernului, al Curții Constituționale⁴².

Toate aceste modificări – de fapt completări și regândiri – ale unor texte constituționale ce definesc principalele instituții ale statului vor avea în vedere, desigur, respectarea intereselor naționale ale poporului român în noul context, evident schimbat, al relațiilor europene. Din lectura art.148 din Constituție rezultă că în raporturile dintre România și Uniunea Europeană se are în vedere „transferarea unor atribuții către instituțiile comunitare”, precum și „exercitarea în

42 Autorul român Ion Marin subliniază că „Impactul dintre Constituția pentru Europa și Constituțiile naționale nu poate fi rezolvat decât prin asimilarea normelor comunitare și reordonarea celor interne, practic prin refundamentarea Constituției interne în funcție de noua stare de fapt” (Ion Marin, *Ordinea constituțională în contextul integrării României în Uniunea Europeană*, Editura Fundația „România 2000”, București, 2007, pag.69.

comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în tratate”. Din modul în care este redactat acest text, ca și din prevederile cunoscutei decizii nr.148 din 16 aprilie 2003 a Curții Constituționale⁴³, rezultă faptul că integrarea României în structurile europene este concepută în mod corect, nu ca o renunțare la suveranitate, ci ca un proces de manifestare și redimensionare a suveranității în noile condiții istorice. Autoarea română Genoveva Vrabie diferențiază în mod sugestiv suveranitatea națională, care este inalienabilă, de anumite elemente ale suveranității de stat, care pot fi disociate prin transferuri de competențe și exercitarea în comun cu alte state a unor atribuții comunitare⁴⁴. Profesorul Jean-Claude Masclet remarcă, pe bună dreptate, că nu este vorba numai de a „ceda” părți de suveranitate, ci de a dobândi și posibilitatea de a exercita împreună cu celelalte state europene, probleme de suveranitate ce le privesc pe acestea. „Comunitatea nu este străină statelor, ea este o parte a statelor înseși, după cum statele sunt prezente în Instituțiile Uniunii Europene”⁴⁵. Rezultă, deci, că ne aflăm în fața unui proces deosebit de complex, care implică – odată ce cadrul comunitar va fi stabilizat fie prin intrarea în vigoare a Tratatului Constituțional, fie prin alte formule sau soluții alternative, dacă intrarea în vigoare a Tratatului nu mai este posibilă – efectuarea unui amplu studiu vizând concordanța Constituției cu normele comunitare, studiu ce trebuie să aibă în vedere multiplele probleme în care Constituția României ar trebui „regândită” într-un spirit comunitar.

b) Modificări ce se impun ca urmare a cerinței de a se perfecționa cadrul de colaborare între instituțiile statului

Este bine cunoscut faptul că Uniunea Europeană cuprinde astăzi 27 de țări având structuri constituționale diferite și mecanisme – ce se deosebesc de la un stat la altul – de înfăptuire a colaborării între instituțiile puterii. Ca forme de guvernământ, Europa cunoaște monarhii, republici parlamentare, republici prezidențiale, semiprezidențiale, un regim directorial (Elveția), state în care există autonomie locală mai largă sau mai redusă, țări ce au o organizare de stat federală etc.

Este în afară de orice îndoială că toate aceste structuri și mecanisme reflectă anumite realități naționale și chiar mecanismele electorale pentru alegerea membrilor Parlamentului European se bazează pe sisteme electorale naționale ce diferă de la o țară la alta.

43 Curtea Constituțională. Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003, în “Monitorul Oficial al României”, Anul 171(XV), Partea I-a, Legi, decrete, hotărâri și alte acte, nr.317 din 12 mai 2003.

44 Genoveva Vrabie, *Constitution, état, souveraineté – concepts qui doivent être repensés*, în « La Science du droit. Realités et perspectives », Collection d'études dédiés au Professeur Victor Duculescu, à l'occasion de son anniversaire, Coordonateur : prof.dr.Constanța Călinoiu, Ed. VIS Print, Bucurest, 2004, pag.105 și urm.

45 Jean-Claude Masclet, în volumul “Le Traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales », 1998, D.Maus, O.Passelecq (edit.), pag.48 și urm., citat de D.Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Ed.A.Pedone, Paris, 2004, pag.20.

În asemenea condiții este cert că păstrarea identității constituționale impune respectul acelor structuri și forme de organizare politică ce nu vin în contradicție cu principiile generale ale construcției europene, subsidiaritatea acționând ca un principiu general nu numai al dreptului comunitar, dar și ca un principiu de organizare politică europeană.

Perfectarea Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană marchează încheierea unei îndelungate perioade de negocieri și acțiuni diplomatice, dar și de transformări economice și politice, de natură a conferi țării noastre o legitimitate europeană și dreptul de a participa pe picior de egalitate, alături de națiunile europene, la marile probleme care se ridică astăzi în fața continentului european, dar și a lumii întregi, în condițiile unor profunde schimbări, precum și a unor „sfidări” care au apărut pe plan mondial.

Din acest punct de vedere, perioada care va urma va fi – desigur – o perioadă în care promovarea intereselor naționale va trebui să constituie un obiectiv primordial al tuturor forțelor politice, indiferent dacă sunt la guvern sau în opoziție. Integrarea României în circuitul european nu este un proces triumfalist, ci o avansare pe multiple planuri, care implică uneori regrese, alteori depășirea unor fenomene de neîncredere sau a unor atitudini care nu concordă cu spiritul european.

În esență, se poate spune – desigur – că aderarea României la Uniunea Europeană deschide, prin amplele și numeroasele sale consecințe, o nouă pagină de istorie. Ea impune adoptarea unor programe judicioase „*post aderare*”, de natură să consolideze poziția țării noastre, ordinea sa de drept și să-i îmbunătățească performanțele economice.

În această amplă și spectaculoasă acțiune, dreptului îi revine un rol dintre cele mai importante, perfecționarea sistemului constituțional și legislativ al țării fiind un factor de cea mai mare importanță în asigurarea progresului României, a depășirii unor dificultăți care s-au constatat pe parcursul procesului de integrare, al elaborării unor programe realiste și eficiente, care să întărească poziția României – stat suveran, având bogate tradiții pe linia independenței și identității sale politice în marea familie a popoarelor europene.

BIBLIOGRAFIE

I. Tratate, monografii, culegeri de studii

- Académie Internationale de Droit Constitutionnel. *Droit Constitutionnel et mutations de la société internationale*, Recueil des cours, volume XI, XVII-e session, 6-21 iulie 2001.
- Anghel M.Ion, *Subiectele de drept internațional*, Editura "Lumina Lex", București, 1998.
- Anghel M.Ion, Viorel I.Anghel, *Răspunderea în dreptul internațional*, Editura "Lumina Lex", București, 1998.
- Philippe Ardant, *Institutions politiques. Droit Constitutionnel*, 14-e ed., Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2002.
- Barav Ami, Christian Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
- Bădescu Mihai, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a doua, revăzută și adăugită, „V.I.S.” Print, București, 2002.
- Bibere Octav, *Uniunea Europeană între real și virtual*, Editura All, București, 1999.
- Boniface Pascal, *Relațiile Est-Vest 1945-1991*, Editura Institutul European, București, 1998.
- Boulouis Jean, Chevalier R.M., *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Tome I, 5-e edition, Paris, Dalloz, 1991.
- Boulouis Jean, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, 5^e edition, Montchrestien, Paris, 1995.
- Călinoiu Constanța, *Drept constituțional și instituții politice*, Societatea Ateneul Român, Universitatea Ecologică București, București, 1999.
- Călinoiu Constanța, Duculescu Victor, Duculescu Georgeta, *Drept constituțional comparat. Tratat*, ediția a IV-a, vol.I și II, Editura « Lumina Lex », București, 2007
- Călinoiu Constanța, Vedinaș Verginia, *Teoria funcției publice comunitare*, Editura "Lumina Lex", București, 1999.
- Carreau Dominique, *Droit international*, 9^e edition, Ed.A.Pedone, Paris, 2007.
- Cartou Louis, *L'Union Européenne; Traités de Paris, Rome, Maastricht*, Ed.Dalloz, Paris, 1996.
- Cerexhe Etienne, *Le droit européenne. Les institutions*, Leuven, Ed.Nauwelaerts, 1999.

- Chiuzbaian Gavril Iosif, *Exercițiul puterii*, Editura "Lumina Lex" și "Continent XXI", București, 2000.
- Chiuzbaian Gavril Iosif, *Sistemul puterii judecătorești*, Editura CONTINENT XXI, București, 2002.
- Clinchamps Nicolas, *Parlement Européen et Droit Parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union Européenne*, L.G.D.J.,-Montchrestien, Paris, 2006.
- Cloos J., Reinesch G., Vignes D., Weyland J., *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993.
- Coudenhove-Kalergi Richard, *L'Europe Unie*, Editions Paneuropéennes, S. A. Glaris, Suisse, Messageries Hachette, Paris, 1939.
- Dahrman Georges, *Pour les Etats confédérés d'Europe*, Editions Argo, Paris, 1929.
- Dearas Elspeth, Sylvia Hargreaves, *European Union Law: learning text*, Blackstone Press, Londra, 2001.
- Deleanu Ion, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul comparat și în dreptul roman. Tratat*, Editura ServoSat, Arad, 2003.
- Delsol Chantal Millon, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, 1993.
- Diaconu Nicoleta, *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, Editura Lumina Lex, București, 2001.
- Diaconu Nicoleta, *Dreptul Uniunii Europene. Partea specială. Politicile comunitare*, Editura Lumina Lex, București, 2007.
- Doutriaux Y., *Le Traité sur l'Union Européenne*, Paris, Armand Colin, 1992.
- Drăganu Tudor, *Declarațiile de drepturi ale omului și repercusiunile lor în dreptul internațional public*, Editura "Lumina Lex", București, 1998.
- Drăganu Tudor, *Liberul acces la justiție*, Editura Lumina Lex, București, 2001.
- Duculescu Victor, *Protecția juridică a drepturilor omului: mijloace interne și internaționale*, Ediție nouă, revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 1998.
- Călinoiu Constanța, Duculescu Victor, Duculescu Georgeta, *Drept constituțional comparat. Tratat*, Ediția IV-a, vol.I și II, Editura Lumina Lex, București, 2007.
- Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Tratat de teorie și practică parlamentară*, vol.I și II, Editura Lumina Lex, București, 2001.
- Duculescu Victor, *Dreptul integrării europene. Tratat elementar*, Editura Lumina Lex, București, 2003.
- Duculescu Victor, Duculescu Georgeta, *Justiția europeană. Mecanisme, deziderate și perspective*, Editura Lumina Lex, București, 2002.
- Fabian Gyula, *Curtea de Justiție Europeană, instanță de judecată supranațională*, teză de doctorat, Universitatea "Babeș-Bolyai", Facultatea de drept, Cluj-Napoca, 2001.

- Favret Jean Marc, *L'essentiel de l'Union Européenne et du Droit Communautaire*, préface de Robert Toulemon, ed.Gualiano, Paris, 2001.
- Feraru V.I., *Proiectul de Uniune a Statelor Europene*, Teză pentru doctoratul în drept, Tipografia "Olimpul", București, 1935.
- Iorgovan Antonie, *Drept constituțional și instituții politice*, Teorie generală, Editura "J.L.Calderon", București, 1994.
- Iorgovan Antonie, Constanța Călinoiu, *Le bicaméralisme en Roumanie – entre la tradition et les exigences de l'intégration européenne*, Comunicare, Academia Internațională de Drept Constituțional, Tunis, 2003.
- Fontaine Pascal, *Construcția europeană de la 1945 până în zilele noastre*, Editura Institutul European, București, 1998.
- Guye Robert, *La Fédération Européenne*, Librairie KUNDIG, Genève, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934.
- Iancu Gheorhe, *Drept constituțional și instituții politice*, ed.III-a, Editura « Lumina Lex », București, 2005.
- Ionescu Cristian, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura All Beck, București, 2003.
- Imbert A., *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris, LGDJ, 1968.
- Jinga Ioan, Andrei Popescu, *Integrare europeană. Dicționar de termeni comunitari*, Editura Lumina Lex, București, 2000.
- Joliet R., *Le droit institutionnel des Communautés Européennes. Les institutions. Les Sources. Les rapports entre ordres juridique*, Faculté de droit de Liège, 1983.
- Lebullenger Joël, (coord.), *Droit communautaire*, Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Rennes, http://www.droit.univ-rennes1.fr/enseignements/cycle3/dea/droit_communautaire.html
- *Liber Amicorum Ioan Muraru, Despre constituție și constituționalism*, coord.Simina Elena Tănăsescu și Ștefan Deaconu, Editura Hamangiu, București, 2006.
- Manin Philippe, *Droit Constitutionnel de l'Union Européenne*, Nouvelle édition, Ed.A.Pedone, Paris, 2004.
- Manin Philippe (coord.), *Droit communautaire et européen*, droit7.univ-paris1.fr/form/cyc3/1inter/a_dec.html
- Manolache Octavian, *Drept comunitar. Instituții comunitare*, ediția a II-a, Editura All Beck, București, 1999.
- Manolache Octavian, *Drept comunitar. Justiția comunitară*, ediția a II-a București, 1999.
- Marcu Viorel, Nicoleta Diaconu, *Tratat de Drept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București 2002.
- Marin Ion, *Ordinea constituțională în contextul integrării României în Uniunea Europeană*, Editura Fundației « România 2000 », București, 2007.

- Mathissen Pierre, *Compendiu de drept european*, ed.7-a, Editura CLUB EUROPA, București, 2002.
- Mazilu Dumitru, *Integrarea europeană, Drept comunitar și instituții europene*, Editura "Lumina Lex", București, 2001.
- Mazilu Dumitru, *Drept internațional public*, vol.I/2001, vol.II/2002, Editura Lumina Lex, București.
- Mătușescu Constanța, *Construcția europeană. Evoluția ideii de unitate europeană*, Editura Bibliotheca, Târgoviște, 2007.
- Mehdi Rostane, *Droit approfondi du contentieux communautaire. Le système juridictionnel communautaire*, pers.wanadoo.fr/ceric/enseignement/diplome3.htm
- Meitani Radu, *Istoria politică a raporturilor dintre state de la 1856-1930, Întreprinderile de artă grafică și Editura "Eminescu"*, București, 1943.
- B.Mirkine-Guetzevith, Georges Scelle, *L'Union Européenne*, Librairie Delagrave, Paris, 1931.
- Munteanu Roxana, *Drept european. Evoluție, instituții, ordine juridică*, Editura Oscar Print, București, 1996.
- Muraru Ioan, Tănăsescu Simina, *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția a IX-a revăzută, Editura ACTAMI, București, 1998.
- Muraru Ioan, Constantinescu Mihai, *Drept parlamentar românesc*, Editura ACTAMI, București, 1999.
- Negulescu P.P., *Partidele politice*, Editura Garamond, București, f.an.
- Paul Negulescu, George Alexianu, *Tratat de drept public*, 2 vol. Casa Școalelor, București, 1942-1943.
- Pactet Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 18^e édition, Edit. Armand Collin, Paris, 1999.
- Păun Roxana Daniela, *Uniunea Economică și Monetară*, Editura Universul Juridic, București, 2005.
- Pernice Ingolf, *Fondements des droit constitutionnel européen*, Editions A.Pedone, Paris, 2004.
- Pescatore P., *L'ordre juridique des Communautés Européennes, Etude des sources du droit communautaire*, 3-e ed., Liège, 1975.
- Poirmeur Yves, Dominique Rosenberg, *Droit européen des partis politiques*, Ed.Ellipses, Paris, 2007.
- Politis Nicolas, *La justice internationale*, Paris, Ed. Hachette, 1924.
- Popescu Andrei, Jinga Ion, *Organizațiile europene și euroatlantice*, Editura "Lumina Lex", București, 2001.
- Popescu Corneliu Liviu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Editura All Beck, București, 1999.
- Pordea G.A., *Unificarea europeană. Problematica Europei Unite*, Editura Europa Nova, București, 1995.
- Predescu Ion, Predescu Bianca, *Mandatul de parlamentar și imunitatea parlamentară*, Editura „Scrișul românesc”, Craiova, 2002.

- Purdă Nicolae, Diaconu Nicoleta, *Protecția juridică a drepturilor omului*, Editura Universul Juridic, București, 2007.
- Rideau Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 4^e edition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2002.
- Seiler L.Daniel, *Partidele politice din Europa*, Institutul European, București, 1999.
- Simon Denys, *Le système juridique communautaire*, 2-e édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.
- Ștefănescu Brândușa, *Curtea de Justiție a Comunităților europene*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1979.
- Tănăsescu Simina Elena, *Principiul egalității în dreptul românesc*, Editura ALL Beck, București, 1999.
- Tănăsescu Simina Elena, *Legile electorale. Comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004.
- Tănăsescu Elena Simina, Deaconu Ștefan, *Drept constituțional și instituții politice. Caiet de seminarii*, Editura ALLBECK, București, 2001.
- Titulescu Nicolae, *Politica externă a României*, Editura Enciclopedică, București, 1994.
- Tudoroiu Theodor, *Tratatul Uniunii Europene*, Editura Lucretius, București, 1997.
- Tudoroiu Theodor, *Tratatul de la Amsterdam*, Editura Lucretius, București, 1999.
- de Villiers Michel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 3e edition, Ed.Armand Colin, Paris, 2001.
- Voicu Marin, *Ultima speranță pentru o justiție deplină. Curtea Europeană a Drepturilor Omului*, Editura Juridică, București, 2000.
- Voicu Marin, *Drept comunitar: teorie și jurisprudență*, editura Ex Ponto, Constanța, 2002.
- Vrabie Genoveva, *Drept constituțional și instituții politice contemporane*, Ediția a V-a, revăzută și întregită, Editura "Cugetarea", Iași, 1999.
- Vrabie Genoveva, *Etudes de Droit Constitutionnel*, Institutul European, Iași, 2003.
- Vrabie Genoveva (coord.), *Les regimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2002.

II. Articole și studii de specialitate

- Calleo David, *A choice of Europe*, în "The National Interest", Washington, Spring 2001, p.5-15.
- Călinoiu Constanța, *Armonizarea legislației române cu acquis-ul comunitar*, în culegerea "Drept și relații internaționale. Curs postuniversitar",

Academia de Poliție Alexandru Ioan Cuza", Editura V.I.S.Print, București, 2002, pag.231-238.

- Ciubotă Cătălin, *Justiția comunitară*, în "Sfera politicii", Anul VIII, 2000, p.23-26.

- Constantinesco V., *La structure du Traité instituant l'Union Européenne. Les dispositions communes et finales. Les nouvelles compétences*, în "Cahiers de droit européen", nr.3-4, 1993.

- Deaconu Ștefan, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Prezentare generală*, în « Curierul judiciar », Anul LVI, Serie nouă, nr.4/aprilie 2005, pag.7-13.

- Diaconu Nicoleta, *Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, în culegerea "Drept și relații internaționale. Curs postuniversitar", Academia de Poliție Alexandru Ioan Cuza", Editura V.I.S.Print, București, 2002, pag.239-253.

- Duculescu Victor, *Tratatul de la Amsterdam – instrument juridic de referință în procesul integrării europene*, în "Revista de Drept Comercial", Anul IX, nr.2/1999, pag.63-68.

- Duculescu Victor, *Instituția recunoașterii internaționale și implicațiile sale economice și politice*, în "Revista de Drept Comercial", anul X, nr.6/2000, pag.66-73.

- Duculescu Victor, *Globalizarea și dreptul internațional*, în "Revista de Drept Comercial", anul X, nr.7-8/2000, pag.118-125.

- Duculescu Victor, *Carta drepturilor fundamentale de la Nisa - un prim pas către Constituția europeană?*, comunicare, Universitatea "Gauđeamus", Constanța, 18 mai 2001.

- Duculescu Victor, Călinoiu Constanța, *Ratificarea tratatelor de la Maastricht și Amsterdam și unele implicații pe planul dreptului constituțional*, în "Revista de Drept Comercial", anul IX, nr.7-8/1999, pag.65-71.

- Flauss Jean-François, *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une Cour constitutionnelle?*, în "Revue française de Droit Constitutionnel", no.36/1999, p.711-728.

- Girerd P., Meunier P., *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA)*, în "Juris-classeurs Europe", 1993, Paris, Ed.Techniques.

- Grozăvescu Ilinca, *Procesul complex al aderării la UE*, în "Sfera politicii", Anul VIII, 2000, nr.80, p.15-22.

- Hendrikson Ryan C., *NATO's open doors policy and the next round of enlargement*, în "Parameters", Vol.30, no.4, Winter 2000/2001, p.53-66.

- Kovar R., Simon D., *La citoyenneté européenne*, în "Cahiers de droit européen", nr.3-4, 1993.

- Lagrange M., *La Cour de Justice des Communautés européennes: du Plan Schuman à l'Union Européenne*, în "Revue trimestrielle du droit européen", nr.2/1978.

- Luchaire François, *Le Traité d'Amsterdam et la Constitution*, în "Revue de Droit public et de la Science politique en France et a l'étranger", 1998, nr.2, p.332-350.

- Mougin-Flaesch Catherine, *Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté Européenne: à la recherche d'une politique externe de l'Union*, în "Cahiers de droit européen", nr.3-4, 1993.

- Orsello Gianpietro, *Les frontières de la nouvelle Europe*, în "Bulletin européen", anno XLVII, edizione francese, maggio 1997, no.5(564).

- Pliakos A.D., *La nature juridique de l'Union Européenne*, în "Revue trimestrielle de droit européen", no.2, 1993.

- Popescu Andrei, *Armonizarea legislației - o prioritate națională*, în "Palatul de justiție", serie nouă, 2000, nr.6 și 7.

- Roman Denise, *Europa secolului XXI sub zodia Uniunii Europene*, în "Sfera politicii", Anul VIII, 2000, nr.80, pag.7-14.

- Ursachi Raluca, *Europa și transformarea mentalităților*, în "Sfera politicii", Anul VIII, 2000, nr.80, p.27-31.

- Vrabie Genoveva, *Religia și statul. Repere europene*, în culegerea "Drept și relații internaționale. Curs postuniversitar", Academia de Poliție Alexandru Ioan Cuza", Editura V.I.S.Print, București, 2002, pag.189-206.

- Vrabie Genoveva, *L'intégration européenne et la souveraineté d'Etat*, în "Buletin științific" nr.11/2002, Universitatea "Mihail Kogălniceanu, Editura "Cugetarea", Iași, pag.173-185.

* *Les constitutions nationales face au droit européen*, Conférence-débat, 12 juin 1996, în "Revue française de Droit Constitutionnel", 1996, no.28, p.674-706.

III. Culegeri de documente, dicționare, tratate, hotărâri judiciare internaționale

- Deaconu Ștefan, Fabian Niculae, Pascal Ileana, Vrabie Codru, *Campanie de informare a funcționarilor publici privind conținutul acquis-ului comunitar*, broșuri privind primele 15 capitole de negociere, supervizare Ciobanu-Dordea Aurel, Tănăsescu Simina-Elena, Uniunea Europeană, Program finanțat prin PHARE, București, 2002.

- Duță Victor, *Dicționar de aforisme, expresii, maxime, proverbe, zicători*, Editura VICTOR, București, 1997.

- Favoreu Louis, Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8^e édition, Dalloz, Paris, 1995.

- Jinga Ion, Andrei Popescu, *Dicționar de termeni comunitari*, Editura Lumina Lex, București, 2000.

- Rigaux A., *Tribunal de première instance. Structure. Compétences*, în Juris-classeurs Europe, 1991.

- Tchikaia Blaise, *Mémento de la jurisprudence du droit international public*, Ed. Hachette, Paris, 2000.

IV. ACTE NORMATIVE

Constituția României, editată de Guvernul României, București, 2003.

Legea pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului (nr.373/2004) în Monitorul Oficial al României nr.887 din 29 septembrie 2004,;

Legea pentru alegerea Președintelui României (nr.370/2004) în Monitorul Oficial al României nr.887 din 29 septembrie 2004;

Legea pentru organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (nr.90/2001) în Monitorul Oficial al României nr.164 din 2 aprilie 2001.

Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale (nr.47/1992), republicată în Monitorul Oficial al României nr.502 din 3 iunie 2004;

Legea cetățeniei române (nr.21/1991), republicată în Monitorul Oficial al României nr.98 din 6 martie 2000;

Legea partidelor politice (nr.14/2003) în Monitorul Oficial al României nr.25 din 17 ianuarie 2003.

Lege privind tratatele, nr.590/2003, republicată în Monitorul Oficial al României nr.23 din 12 ianuarie 2004;

Legea privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni (nr.189/1999) în Monitorul Oficial al României nr.611 din 14 decembrie 1999;

Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului (nr.3/2000) în Monitorul Oficial al României nr.84 din 24 februarie 2000.

Legea privind regimul străinilor în România, nr.123/2001, în Monitorul Oficial al României nr.168 din 3 aprilie 2001.

Legea nr.33/16 ianuarie 2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, în "Monitorul Oficial" nr.28 din 16 ianuarie 2007.

V. DOCUMENTE INTERNAȚIONALE

Carta Organizației Națiunilor Unite, Traducere în limba română, editată de Centrul de Informare al O.N.U. pentru România;

Declarația Universală a Drepturilor Omului, în Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Crestomație de drept constituțional*, vol.I și II, Editura "Lumina Lex", București, 1998, p.122-128;

Carta de la Paris pentru o nouă Europă, textul publicat în Monitorul Oficial al României nr.181 din 9 septembrie 1991 sau în Culegerea citată, p.192-195;

Statutul Consiliului Europei, în Monitorul Oficial al României nr.238 din 4 octombrie 1993;

Convenția pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale și protocoalele adiționale, în Monitorul Oficial al României nr.135 din 31 mai 1994 sau *Crestomație de drept constituțional*, vol.I p.129-145;

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, amendată prin Protocolul nr.11 în *Manualul Consiliului Europei*, Centrul de Informare și documentare al Consiliului Europei la București, București, 1999, p.307-324;

Pact internațional cu privire la drepturile civile și politice, în Victor Luncan, Victor Duculescu, *Drepturile omului. Culegere de documente internaționale și acte normative de drept internațional*, Editura "Lumina Lex", București, 1993;

Protocolul facultativ al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, în Monitorul Oficial al României nr.143 din 30 iunie 1993;

Pact internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, în *Drepturile omului. Culegere de documente internaționale și acte normative de drept intern*, p.62-70;

Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa (Helsinki) 1 august 1975, în aceeași culegere, p.91-102;

Declarația privind drepturile persoanelor care fac parte din minoritățile etnice, naționale sau religioase și protecția identității acestora (Copenhaga 1990) în *Crestomație de drept constituțional*, vol.1, p.175-191;

Documentele Conferinței la nivel înalt pentru Securitate și Cooperare în Europa (Helsinki, 9-11 iulie 1991) în Monitorul Oficial al României nr.312 din 3 decembrie 1993;

Carta socială europeană, revizuită, în *Manualul Consiliului Europei*, Centrul de Informare și documentare al Consiliului Europei la București, București, 1999, p.357-387;

Carta europeană a autonomiei locale, în *Manualul Consiliului Europei*, Centrul de Informare și documentare al Consiliului Europei la București, București, 1999, p.388-395;

Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, în *Manualul Consiliului Europei*, Centrul de Informare și documentare al Consiliului Europei la București, București, 1999, p.396-411;

- **Tratatul instituind o Constituție pentru Europa**, în românește pe site-ul <http://www.mae.ro> sau <http://www.mie.ro>. În limbile țărilor UE, pe site-ul <http://www.europa.int>

- **Tratatul de reformă**, Conferința Reprezentanților Guvernelor Statelor membre, doc.CIG 1/1/07 REV.1, pe site-ul www.europa.eu.int.

VI. INDEX DE ADRESE WEB PE PROBLEME EUROPENE

A. INSTITUȚII EUROPENE

- Uniunea Europeană - The European Union on-line - www.europa.eu.int.
- Parlamentul European - <http://www.europarl.eu.int>.
- Consiliul Uniunii Europene - <http://ue.int/en/summ.htm>
- Comisia Europeană - http://europa.eu.int/comm/index_en.htm
- Curtea de Justiție - <http://curia.eu.int/en/index.htm>
- Tribunalul de Primă Instanță - <http://curia.eu.int/en/>

index.htm

- Curtea Europeană de Conturi - <http://www.eca.eu.int/>
- Comitetul Economic și Social - <http://www.esc.eu.int/>
- Comitetul Regiunilor - <http://www.cor.eu.int/home.htm>
- Banca Europeană de Investiții - <http://www.eib.org/>
- Banca Centrală Europeană - <http://www.ecb.int/>
- Fondul European de Investiții - <http://www.eif.org/>
- Pagina oficială a monedei euro - <http://europa.eu.int/euro/html/entry.html>
- Mediatorul European - <http://www.euro-ombudsman.eu.int/>

B. INSTITUȚII DIN ROMÂNIA

- Ministerul Afacerilor Externe - www.mae.ro
- Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, <http://www.mdlpl.ro>
- Agenția Națională SOCRATES - <http://www.socrates.ro/index3.htm>
- Centrul Național pentru Programul de Formare Profesională "Leonardo da Vinci" - <http://www.leonardo.ro>
- Agenția SAPARD - <http://www.sapard.ro/>
- Biblioteca Națională a României - www.bnr.ro
- Centrul de Documentare Europeană - Școala Națională de Științe Politice și Administrație Publică - www.snspar.ro
- Centrul de Informare Europeană - Institutul Național de Informare și Documentare (INID) - www.bcub.ro
- Centrul de Informare al Comisiei Europene în România - www.infoeuropa.ro
- Centrul de Informare și Documentare al Consiliului Europei la București - <http://www.dcbuc.at/>
- EUROMONEDA - www.euromoneda.ro
- Euroatlantic Club - http://www.europe.org.ro/euroatlantic_club

CONSTITUTIONAL EUROPEAN LAW

A SYNTHESIS

The paper titled "Constitutional European Law" represents a university handbook, meant to students, candidates for doctor's degree and master's degree, also being a useful element of information for the public opinion and experts.

It presents the most important matters raised by the process of accomplishing the European integration from the viewpoint of creating an European constitutional law to highlight, at the same time, the confronting ideas and debates carried on the matter in international forums.

The book is divided in four parts, as follows: European Integration – a premise of the existence and conspicuousness of the European Constitutional Law; National Constitutional Law and European Constitutional Law; Community Constitutional Judicial Order; Development Perspectives of the European Union in Millennium III; Role of the European Law.

The first part, titled "European Integration, a premise of the existence and conspicuousness of the European Constitutional Law" illustrates the historical traditions of the European idea as well as the conditions under which, after the Second World War, the first community institutions were set up. The present research examines the evolution of the community institutions during the following five decades, emphasizing the new historical circumstances under which the idea of perfecting a new European Constitutional Treaty has been elaborated and discussed.

The paper presents the main elements of novelty that the Treaty brings in the form adopted by the Brussels Convention and then by the inter-governmental Conference, the difficulties related to the acceptance of the treaty under its proposed form (the negative vote in France and Netherlands) as well as the trials and diplomatic negotiations carried for almost two years for reviving the European Constitutional Treaty.

Special attention is granted to the Berlin Reunion of the European Council in 2007, highlighting the new elements that will be the basis for perfecting the institutional arrangements that should be acceptable for all the European states.

A substantial analysis is dedicated to the **Treaty of Lisbon**, by presenting the new provisions accepted by all the 27 Member States on the basis of a laborious negotiation process that took into account the improvement of the institutional mechanism of the European Union as well as the observance of national interests of the Member States.

Within the first part of the book, special attention is granted to the “European Constitutional Law” as a new juridical subject in full process of formation, revealing its specific character, its relations with the national constitutional law, community institutional law, compared law, and other subjects.

The second part of the book, “**National Constitutional Law and European Constitutional Law**”, presents the elements of correlation between national values and European values, insisting upon the relation between state sovereignty and integration.

The paper comparatively analyses the position and part played by the main institutions of the state (the Parliament, head of state, justice) in the member states, in the light of promoting and observing the separation of powers.

Huge attention is granted to the matter of state structures in Europe, to federalism and co-federalism, revealing the difference between these new forms of cooperation as well as trans-border cooperation and practice of the euro-regions as an expression of the local autonomy principle and observance of the subsidiarity principle.

The matter of human rights and protection at national and European level makes the subject of a deeper analysis mainly presenting new elements resulting from the practice of the European Court of Human Rights as well as the Luxembourg Court, within the context of the means that European citizens benefit from in respect of their rights being guaranteed. The new elements regarding the protection and human rights guarantee are correlated to the establishment of the European citizenship by the Maastricht Treaty and incorporation of the Nice Charter into the contents of the European Constitutional Treaty.

The third part of the book, “**Community Constitutional Juridical Order**”, presents the defining features and elements of the community juridical order, analyzing the relation between the community juridical order and national juridical order. It reveals the elements related to defining the limits between national competences and community ones, putting into practice the subsidiarity principle and proportionality principle, the principle of priority of the community law over the national laws of the member states as well as the principle of direct applicability of the community law.

The same part of the book grants an adequate space to the legislative process in the European Union, revealing its specificity as well as the role of national parliaments in adapting the constitutional provisions of the European states to the community standards.

This same part of the book examines the matters raised by the correlation between national justice and European justice, importance of constitutionality control in the perspective of accomplishing the European integration; it presents the various aspects and specific features of the present types of jurisdiction acting in the European continent.

In the same respect, the paper depicts some possible forms of cooperation between national jurisdictions and the European one in the perspective of perfecting and adopting the European Constitutional Treaty.

An important chapter of this part of the work is dedicated to political parties and their role in the European Union, especially with regard to the activity of the European parties and the contribution of the financing parliamentary political groups in the European Parliament.

The last part of the book, titled **"Perspectives of the European Union Development in Millennium III. Role of the European Law"**, examines the constitutional clauses of the integration of the new states and their effects on national juridical order, mainly referring to the experience and practice of the present member states as well as the ex-acceding states.

Special attention is granted to the conformity of Romania's national interests with the accession to the European Union and relation between the Romanian Constitutional Law and European Constitutional Law. In this context the importance of the 2003 constitutional reform as well as the possible directions of a new necessary constitutional reform are underlined.

A matter of perspective, ending this part of the work, is that of the influence of the new institutional regulations agreed by the Treaty of Lisbon upon the future development of the national law systems as well as the possibility to perfect a unique European law, in a certain historical perspective.

The conclusion of this work is that at the moment, a harmonization and synchronization of national juridical systems is necessary and possible but the elaboration of a unique European law still remains a matter for the future that will

not be possible to solve unless the integration process will meet new developments so that it could make possible such an approximation between law systems.

At present, it can be observed that law national systems as well as state constitutions express certain traditions and historical realities that will still be existing in European life for a long time.

Consequently, the European constitutional law stays at the level of principle directions and general standards, rather expressing general values and historical commandments which no law system can leave aside.

DROIT CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN

SYNTHÈSE

La présente étude, intitulée «Droit Constitutionnel européen» représente un manuel universitaire, destiné aux étudiants, ainsi qu'au ceux inscrits au maîtrise ou doctorat, constituant à la fois un élément utile d'information pour l'opinion publique et pour les spécialistes.

Il présente les problèmes le plus importantes que l'accomplissement de l'intégration européenne pose de point de vue de la création d'un droit constitutionnel européen, mettant en évidence en même temps les confrontations d'idées et les débats sur cette thème dans le cadre de certains forums internationaux.

L'étude se partage dans quatre parts notamment : L'integration européenne, prémisses de l'existence et de l'affirmation du droit constitutionnel européen ; Le droit constitutionnel national et le droit constitutionnel européen ; L'ordre juridique constitutionnelle communautaire; Les perspectives du développement de l'Union Européenne dans le III^{ème} Millenium. Le rôle du droit européen.

La première partie de l'étude, intitulée « **L'intégration européenne, prémisses de l'existence et de l'affirmation du droit constitutionnel européen** », présente les traditions historiques de l'affirmation de l'idée européenne, ainsi que les conditions dont ont été mises les bases des premières institutions communautaires après la deuxième guerre mondiale. La recherche examine l'évolution des institutions communautaires dans les cinq décennies qui ont suit, relevant les nouvelles conditions historiques dont l'idée du perfectionnement d'un Traité Constitutionnel Européen a été élaborée et débattue.

L'étude présente les principales éléments de nouveauté qu'apporte ce document sous la forme adopté par la Convention de Bruxelles et après par la Conférence intra-gouvernementale, sont relevés les difficultés liées par l'accept de ce traité sous la forme proposé (le vote négatif en France et Pays Bas), ainsi que les essayes et les négociations diplomatiques portées pendant presque deux ans pour la revitalisation du Traité Constitutionnel Européen.

On accorde une attention à part à la Réunion de Berlin du Conseil Européen de 2007, mettant en évidence les nouveaux éléments dont vont être perfectionnés des arrangements institutionnels acceptables pour tous les états européens.

Une analyse approfondie est consacrée au Traité de Lisbonne. La recherche présente les nouvelles prévoyances, acceptées par toutes les 27 Etats membres de l'U.E., sur la base d'un laborieux processus des négociations qui ont tenu compte autant du perfectionnement institutionnel de l'Union que du respect des intérêts nationaux des Pays membres.

Dans le cadre de la première partie de l'étude on accorde une attention particulière au « droit constitutionnel européen » comme nouvelle discipline juridique en plein procès de formation, relevant son caractère spécifique, ses rapports avec le droit constitutionnel interne, avec le droit institutionnel communautaire, avec le droit comparé et d'autres disciplines.

Dans la deuxième partie de l'étude, « **Droit constitutionnel national et droit constitutionnel européen** » sont présentés les éléments de corrélation qui existent entre les valeurs nationales et les valeurs européennes, insistant sur le rapport qui existe entre la souveraineté d'état, l'identité nationale et l'intégration.

L'étude analyse de façon comparative la position et le rôle occupé par les principales institutions de l'état (parlement, chef d'état, justice) dans les pays membres de l'Union Européenne dans la lumière de la promotion et du respect de la séparation des pouvoirs dans l'état.

On accorde une attention à part à la problème des structures d'état en Europe, au fédéralisme et confédéralisme, relevant la différence qui existe entre ces nouvelles formes de colaboration, ainsi que la coopération transfrontalière et la pratique des euro-régions, expression du principe de l'autonomie locale et du respect du principe de subsidiarité.

La problématique des droits de l'homme et sa protection sur le plan nationale et européen fait l'objet d'une analyse approfondie, précisant spécialement des nouveaux éléments qui découlent de la pratique de la Cour Européenne de Droits de l'Homme, ainsi que celle de la Cour de Luxembourg, dans le contexte des moyens dont bénéficient les citoyens européens pour le garanti de leur droits. Les nouveaux éléments concernant la protection et le garanti des droits de l'homme sont corrélés avec l'institution de la citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht et l'incorporation de la « Carte de Nise » dans le contenu du Traité Constitutionnel Européen.

La troisième partie de l'étude « **L'ordre juridique constitutionnelle communautaire** » présente les traits et les éléments définitoires de l'ordre juridique communautaire, analysant la relation qui existe entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique nationale. On relève les éléments qui tient de la délimitation des compétences nationales de celles communautaires, l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité, du principe de la priorité du droit communautaire par

rapport au celui de droit nationale des états membres, ainsi que du principe de l'applicabilité directe du droit communautaire.

Dans la même partie de l'étude on accorde un espace adéquat au processus législatif dans le cadre de l'Union Européenne, relevant son spécifique, ainsi que le rôle des parlements nationaux dans l'adaptation des prévoyances constitutionnelles des états européens au standards communautaires.

C'est toujours dans cette partie de l'étude qu'on examine aussi les problèmes que la corrélation entre la justice nationale et la justice européenne pose, la signification du contrôle de constitutionnalité dans la perspective de l'achèvement de l'intégration européenne, et on présente les aspects divers et traits spécifiques qui caractérisent les types actuels de juridiction actionnant sur le continent européen.

Par cet occasion on présente certaines formes possibles de collaboration entre les juridictions nationales et celle européenne afin de perfectionner et adopter le Traité Constitutionnel Européen.

Un chapitre important de cette partie de l'étude est consacré aux parties politiques et à leur rôle dans l'Union Européenne, particulièrement concernant l'activité des parties européennes et la contribution des groupes politiques parlementaires qui existent dans le Parlement Européen.

La dernière partie de l'étude, intitulée « **Les perspectives du développement de l'Union Européenne dans le III^{ème} Millenium. Le rôle du droit européen** », examine les clauses constitutionnelles de l'intégration des nouveaux états et leurs effets sur l'ordre juridique nationale, se rapportant particulièrement à l'expérience et la pratique des actuels états membres de l'Union Européenne, ainsi que celle des anciens pays candidats.

On accorde une attention particulière à la concordance des intérêts nationaux de Roumanie avec l'adhésion à l'Union Européenne et au rapport entre le droit constitutionnel roumain et le droit constitutionnel européen. Dans ce contexte on souligne l'importance de la réforme constitutionnelle de 2003, ainsi que les éventuelles directions d'une nouvelle et nécessaire réforme constitutionnelle.

Un problème de perspective, avec lequel on conclue cette partie de l'étude, est celle de l'influence des nouvelles prévoyances institutionnelles convenues par le Traité de Lisbonne sur le futur développement des systèmes de droit nationale, ainsi que celle de la possibilité du perfectionnement d'un droit européen unique, dans une certaine perspective historique.

La conclusion de la recherche est qu'au moment actuel une harmonisation et synchronisation des systèmes juridiques nationales est possible et nécessaire, mais l'élaboration d'un droit européen unique reste encore une question de l'avenir, qui ne pourra pas être solutionné sauf si le proces d'intégration connaîtra des nouveaux

développements, pour qu'il rende possible une tel rapprochement entre les systèmes de droit.

Au présent, on constate que les systèmes nationaux de droit, ainsi que les constitutions d'états, expriment certaines traditions et réalités historiques qui seront présentes dans la vie européenne pour encore une longue durée.

Par consequence, le droit constitutionnel européen reste au niveau des certaines orientations de principe et les standards généraux, exprimant plutôt des valeurs générales et commandements historiques, desquelles aucun système de droit ne peut pas faire abstraction.

DAS EUROPÄISCHE VERFASSUNGSRECHT

SYNTHESE

Die vorliegende Arbeit „Das Europäische Verfassungsrecht“ ist sowohl als Lehrbuch für Studenten, Masteranden und Doktoranden, als auch ein nützliches Hilfsmaterial zur Informierung des Publikums und der Fachleute gedacht.

Die Arbeit stellt die wichtigsten Probleme hinsichtlich der Erschaffung eines europäischen Verfassungsrechts dar, die die Beitretung zu der Europäischen Union mit sich gebracht hat, und hebt die Begriffe und Debatten innerhalb internationaler Forums hervor.

Die Arbeit ist in 4 Teile eingeteilt: Europäische Erweiterung; Voraussetzung der Existenz und der Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechts; Das Nationale Verfassungsrecht und das europäische Verfassungsrecht; Die rechtliche kommunitäre Verfassungsordnung; Die Perspektiven der Entwicklung der Europäischen Union im dritten Millenium. Die Rolle des Europäischen Rechts.

Der erste Teil, „Europäische Erweiterung, Voraussetzung der Existenz und der Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechts“, veranschaulicht sowohl die geschichtlichen Traditionen der Entstehung und Durchsetzung des Europäischen Begriffs, als auch die Bedingungen nach dem zweiten Weltkrieg, unter denen die Grundlage der ersten kommunitären Institutionen gesetzt wurden. Die Arbeit untersucht die Entwicklung der kommunitären Institutionen in den 5 Jahrzehnten die danach folgten und zeigt die neuen geschichtlichen Vorbedingungen, die zur Ausarbeitung und Besprechung eines Europäischen Staatsvertrags führte.

In der vorliegenden Arbeit werden die neuen Elemente des Dokumentes angeführt, so wie es bei der Konvention in Bruxelles und später bei der Interregierungskonferenz adoptiert wurde. Die Schwierigkeiten hinsichtlich der Bewilligung dieses Vertrags in der vorgeschlagenen Form (Frankreich und Holland stimmten dagegen), als auch die Versuche diplomatischer Verhandlungen, die fast zwei Jahre dauerten für die Revitalisierung des Europäischen Verfassungsvertrags werden ebenfalls berücksichtigt.

Ein besonderer Augenmerk wird der Einberufung des Europäischen Rates in Berlin 2007 gewidmet. Die zusätzlichen Elemente, aufgrund deren, die für alle Staaten annehmbaren Arrangements getroffen werden sollen, werden unterstrichen.

Eine substantielle Analyse ist dem Abkommen von Lisabon gewidmet. Es werden die neuen Regelungen vorgestellt, die von den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aufgrund eines aufwändigen Verhandlungsprozesses akzeptiert wurden, Prozess der sowohl die Perfektionierung des institutionellen Mechanismus der Union, als auch die Beachtung der nationalen Interessen der Mitgliedstaaten in Betracht gezogen hat.

Im Rahmen des ersten Teiles wird insbesondere das „europäische Verfassungsrecht“ als neue juristische Disziplin in voller Entwicklung beachtet, wobei dessen eigenartiger Charakter hervorgehoben wird, dessen Verhältniss zum inneren Verfassungsrecht, zum kommunitären institutionellen Recht, zum vergleichenden Recht sowie zu anderen Fächer.

Der zweite Teil der Arbeit **„Nationales Verfassungsrecht und Europäisches Verfassungsrecht“** behandelt die Korrelation zwischen den nationalen Werten und europäischen Werten. Besonders unterstrichen wird die Beziehung zwischen Staatssouveränität, nationale Identität und Integration.

Die Arbeit vergleicht die Position und die Rolle der wichtigsten Institutionen des Staates (Parlament, Staatsoberhaupt, Justiz) in den Mitgliederstaaten der Europäischen Union vom Gesichtspunkt der Förderung und Beachtung der Trennung der Mächte im Staat.

Besonders hervorgehoben wird das Problem der Staatsstrukturen in Europa, der Föderalismus und Konföderalismus. Die Unterschiede zwischen diesen neuen Formen der Mitarbeit, w.z.B. die übergrenzliche Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit der Euroregionen, als Ausdruck des Prinzips der lokalen Autonomie und der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.

Die Problematik der Menschenrechte und der Schutz der Bevölkerung auf nationaler und europäischen Ebene wird gründlich untersucht. Die neuen Elemente die aus der Praxis des Europäischen Rechthofes für Menschenrechte und des Luxemburgischen Rechthofes werden ebenfalls angeführt - unter Berücksichtigung der Mittel, die den europäischen Bürgern zur Verfügung stehen, ihre Rechte zu beanspruchen und verteidigen. Die neuen Elemente hinsichtlich des Schutzes und Bewährung der Menschenrechte werden mit der Einführung der europäischen Bürgerschaft durch den Maastricht Vertrag und die Einschließung „des Nisavertrags“ in den Europäischen Verfassungsvertrag in Wechselbeziehung gebracht.

Der dritte Teil der Arbeit **„Rechtliche kommunitäre Verfassungsordnung“** befasst sich mit den Grundzügen und Grundelementen der rechtlichen Ordnung und

untersucht die bestehende Beziehung zwischen der kommunitären Rechtsordnung und der nationalen Rechtsordnung. Angeführt werden Elemente, die zu den nationalen Kompetenzen gehören, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und Proportionalitätsprinzips, des Prinzips des kommunitarischen Vorrechts für die Mitgliederländer, des Prinzips der direkten Anwendbarkeit des kommunitarischen Rechts.

In diesem Abschnitt wird dem gesetzgebenden Prozess innerhalb der E.U. eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die Spezifität dieses Verfahrens wird untersucht; die Rolle der nationalen Parlamente und die Anpassung der Verfassungsvorschriften der europäischen Staaten an den kommunitären Standards werden ebenfalls unter Betracht gezogen.

Der dritte Teil behandelt die Schwierigkeiten, die die Korrelation zwischen dem nationalen Justizwesen und dem europäischen Justizwesen hervorruft, die Wichtigkeit der Verfassungskontrolle zur Anpassung der nationalen Verfassungsvorschriften an die europäische Verfassung, verschiedene Aspekte und Merkmale, die die gegenwertigen Zuständigkeitsformen in Europa kennzeichnen.

Ausserdem werden auch Mitarbeitmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Formen der nationalen Zuständigkeiten und den europäischen Zuständigkeiten angeführt, die die Durchsetzung und Annahme des europäischen Vertrages erleichtern soll.

Ein wichtiger Teil der Arbeit ist den politischen Parteien und deren Rolle in der E.U. gewidmet. Der Beitrag der politischen parlamentarischen Gruppen, die in dem Europäischen Parlament wirken, wird einer gründlichen Analyse unterzogen.

Der letzte Teil der Arbeit, „Die Perspektiven der Entwicklung der Europäische Union im dritten Millenium. Die Rolle des Europäischen Rechts“, untersucht die Verfassungsklauseln der Einschließung neuer Staaten und ihre Auswirkung auf die nationale Rechtsordnung. Die Analyse begründet sich auf die Erfahrung und Praxis der gegenwertigen Mitgliederländer und der ehemaligen Kandidatenländer.

Ein besonderer Augenmerk wird der Übereinstimmung der nationalen Interessen Rumäniens mit der Beitretung zu der E.U. und der Beziehung zwischen dem rumänischen Verfassungsrecht und dem europäischen Verfassungsrecht gewidmet. In diesem Zusammenhang wird die Wichtigkeit der Verfassungsreform von 2003 unterstrichen und die eventuellen Richtlinien einer neuen Reform dargelegt.

Im letzten Teil wird der Einfluss der neuen institutionellen Regelungen, die durch den Abkommen von Lisabon vereinbart wurden, auf die zukünftige Entwicklung der nationalen Rechtssysteme untersucht und die Möglichkeiten zu einer Ausarbeitung eines autonomen europäischen Rechtssystems freigelegt.

Die Analyse kommt zu der Schlussfolgerung, daß die Harmonisierung und Synchronisierung der nationalen Rechtssysteme möglich und notwendig ist. Die Ausarbeitung eines autonomen europäischen Rechtssystems bleibt auch für die Zukunft ein Desiderat, insofern sich keine annehmbaren Lösungen bieten, die Rechtssysteme in Einklang zu bringen.

Gegenwärtig zeigen die nationalen Rechtssysteme und die nationalen Verfassungen bestimmte Traditionen und geschichtliche Gegebenheiten, die sich für längere Zeit in das Europäische Zusammenleben fortpflanzen werden.

Demzufolge bleibt das europäische Verfassungsrecht eine Sammlung genereller Richtlinien und allgemeiner Werte, die die nationalen Rechtssysteme zu berücksichtigen haben.

PRINCIPALELE INSTITUȚII ALE UNIUNII EUROPENE

CONSILIUL EUROPEAN

Este alcătuit din șefii de stat (sau de guverne) ale celor 27 țări care sunt în prezent membre ale Uniunii Europene. La început el a constituit o instituție neformală, care se întrunea numai atunci când se considera necesar. Din 1987 a devenit instituție a Uniunii Europene, odată cu intrarea în vigoare a Actului Unic European.

Întâlnirile sale au loc de două ori pe an. Președintele Consiliului European se schimbă odată la șase luni, pe baza principiului rotației. Consiliul stabilește liniile și obiectivele fundamentale ale politicii U.E., având competențe directoare. În cazuri excepționale, Consiliul soluționează și problemele care nu au putut fi rezolvate la nivel ministerial, deblocând situații de criză sau dezacordurile dintre statele membre. În cea mai mare parte din timp, însă, Consiliul se ocupă de problemele ce privesc cadrul și perspectivele generale de evoluție a Uniunii Europene, o atenție specială fiind acordată politicii externe și de securitate comună.

Tratatul de reformă adoptat la Lisabona în 2007 înscrie o importantă inovație: se prevede că președinția Consiliului European nu se va mai exercita în viitor de către țările membre prin rotație, ci va fi exercitată de un președinte ales pe o perioadă de doi ani și jumătate.

PARLAMENTUL EUROPEAN

Cuprinde în prezent 786 membri din 27 țări, aleși pe un termen de cinci ani, care își desfășoară activitatea în ședințe plenare, comisii de specialitate și nouă grupuri politice parlamentare. Începând din 1979, membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal, direct și secret.

Prin Tratatul de reformă adoptat la Lisabona în 2007 s-a stabilit că numărul membrilor Parlamentului European nu poate depăși 750. Ca urmare a negocierilor purtate și a solicitării exprese a Italiei, numărul de europarlamentari al acestei țări a fost sporit de la 72 la 73 (egal cu Marea Britanie), astfel încât numărul total al parlamentarilor europeni a devenit 751.

Funcțiile Parlamentului European sunt de control politic, de consultare și de decizie.

Parlamentul exercită împreună cu Consiliul de Miniștri puterea legislativă („procedura de codecizie”). El exercită totodată și o supraveghere democratică asupra activității tuturor instituțiilor comunitare; el confirmă numirea Comisiei (pe care are și dreptul de a o revoca). Parlamentul European exercită și competențe bugetare, împreună cu Consiliul de Miniștri.

Tratatul Constituțional (în varianta perfectată în 2005) cuprindea două importante documente: **Protocolul privind rolul parlamentelor naționale în**

cadrul Uniunii Europene și Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, ambele consacrand prerogative sporite ale parlamentelor naționale în promovarea și apărarea intereselor naționale ale statelor membre. Aceste documente au fost menținute ca anexe la **Tratatul de reformă adoptat la Lisabona în 2007**. Termenul de șase săptămâni prevăzut inițial prin fostul Tratat Constituțional, în care parlamentele naționale puteau să adreseze un aviz motivat dacă opinau că un proiect de act legislativ nu este conform cu principiul subsidiarității prin Tratatul de reformă a fost majorat la opt săptămâni.

Organizarea și funcționarea Parlamentului European se întemeiază pe un regulament ce consacră proceduri și mecanisme de lucru ce sunt, în cea mai mare parte, asemănătoare cu cele din parlamentele naționale.

CONSILIUL DE MINIȘTRI

Este principalul organ de decizie al Uniunii Europene, stabilit prin tratatele constitutive încă din anii 1950.

La activitatea Consiliului de Miniștri participă câte un ministru din fiecare țară membră a U.E. (ministrul de externe sau alt ministru), dar ponderea voturilor la dezbaterile și adoptarea hotărârilor este diferențiată după cum urmează:

- Germania, Franța, Italia și Marea Britanie.....	29 voturi fiecare
- Spania și Polonia.....	27 voturi fiecare
- România.....	14 voturi
- Olanda.....	13 voturi
- Belgia, Republica Cehă, Grecia, Ungaria, Portugalia.....	12 voturi fiecare
- Austria, Suedia, Bulgaria.....	10 voturi fiecare
- Danemarca, Irlanda, Lituania, Slovacia, Finlanda.....	7 voturi fiecare
- Cipru, Estonia, Letonia, Luxemburg	4 voturi fiecare
- Malta.....	3 voturi

În sistemul actual, stabilit la Nisa, majoritatea calificată pentru adoptarea hotărârilor este de 255 voturi (din totalul de 345), care trebuie să aparțină cel puțin la 14 state (dacă se dezbate o propunere a Comisiei). Dacă nu există o propunere a Comisiei care se dezbate, majoritatea trebuie să fie aceea de două treimi din statele membre.

Începând cu data de 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată va fi egală cu cel puțin 55% din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin 15 dintre aceștia și reprezentând statele membre care întrunesc cel puțin 65% din populația Uniunii. Minoritatea de blocare trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată.

Atribuțiunile Consiliului de Miniștri sunt următoarele: adoptă legislația europeană (în majoritatea cazurilor împreună cu Parlamentul European); coordonează marile orientări ale politicii economice a statelor membre; încheie

acorduri internaționale în numele U.E.; aprobă bugetul U.E. împreună cu Parlamentul European; definește politica externă și de securitate comună a Uniunii Europene; coordonează cooperarea între instanțele judiciare și forțele de poliție naționale în materie penală.

COMISIA

Comisia este un organ supranațional. Ea este alcătuită din 27 comisari independenți de propriile guverne. Comisia – calificată de unii autori ca fiind „Guvernul Uniunii Europene” – reprezintă și apără interesele U.E. în ansamblul său. Ea este de fapt motorul sistemului instituțional european. Comisia propune legislația, politicile și programele de acțiune și este răspunzătoare de aplicarea hotărârilor Parlamentului și Consiliului.

Membrii Comisiei sunt aleși pe cinci ani, la propunerea Președintelui Comisiei, desemnat la rândul său prin acordul statelor membre.

Începând cu data de 1 noiembrie 2014 Comisia va fi formată dintr-un număr de membri care corespunde cu două treimi din numărul membre, incluzând președintele și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Componenta este valabilă însă numai atât timp cât Consiliul European nu decide în unanimitate modificarea acestui număr.

Comisia supune propuneri Parlamentului și Consiliului, gestionează și aplică politicile și bugetul U.E., aplică dreptul european, fiind considerată „gardianul tratatelor”, reprezintă U.E. pe arena internațională, negociind acordurile cu alte țări.

Actualul președinte al Comisiei este Jose Manuel Barroso.

CURTEA DE JUSTIȚIE

A fost creată în 1952 prin Tratatul de la Paris și cuprinde un număr de judecători egal cu acela al statelor membre (27).

Judecătorii sunt numiți prin acordul comun al guvernelor statelor membre, pe o perioadă de șase ani. Pe timpul exercitării funcției ei se bucură de privilegiile și imunitățile prevăzute de Protocolul cu privire la privilegiile și imunitățile comunitare, beneficiind totodată și de imunitate de jurisdicție.

Potrivit opiniei autorilor de specialitate, Curtea de Justiție în exercitarea atribuțiilor sale acționează, după caz, în mai multe ipostaze: Curte Constituțională, Curte de supraveghere și verificare, Curte administrativă, Curte civilă, Curte de arbitraj și instanță de recurs. Curtea judecă recursurile în anulare, recursurile în carență, recursurile în interpretare și recursurile în plină jurisdicție.

Pentru a facilita activitatea Curții, sesizată cu un număr destul de mare de cazuri, din 1989 a fost creat **Tribunalul de Primă Instanță**, în a cărui competență au intrat o serie de cazuri care erau anterior în competența Curții, precum

recursurile introduse de persoane fizice și procesele de concurență neloială între întreprinderi. Sentințele Tribunalului pot fi atacate la Curtea de Justiție.

Începând din anul 2004, printr-o decizie a Consiliului a fost creat Tribunalul funcției publice, care a preluat unele dintre atribuțiile Tribunalului de Primă Instanță, și ale cărui hotărâri pot fi atacate pentru probleme de drept în fața Tribunalului de Primă Instanță.

CURTEA EUROPEANĂ DE CONTURI

Este compusă din 15 membri, desemnați pe o perioadă de șase ani prin hotărârea Consiliului de Miniștri al U.E., după consultarea Parlamentului. Ea a fost creată prin Tratatul de la Bruxelles din 22 iulie 1975 și a început să funcționeze din octombrie 1977.

Curtea de Conturi are în principal funcția de verificare a conturilor și a execuției bugetului Uniunii Europene. Ea îndeplinește, totodată, și o funcție de control financiar asupra tuturor instituțiilor comunitare, precum și a celor ce aparțin de sistemul U.E., bucurându-se de un statut de independență în raport de statele membre și instituțiile care fac parte din Uniunea Europeană.

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Este un forum de dezbatere și reflecție, în cadrul căruia participă diverse categorii de reprezentanți ai unor activități economice și sociale (organizații patronale, syndicate, reprezentanți ai consumatorilor, ai diferitelor profesii și activități independente etc.).

Comitetul are în prezent 344 membri, aleși pe o perioadă de patru ani. Consultarea sa este obligatorie pentru instituțiile comunitare, în probleme de interes direct pentru cetățeni, dar valoarea avizelor este consultativă.

COMITETUL REGIUNILOR

În componența sa intră 344 membri, reprezentanți ai autorităților legale și regionale, numiți de Consiliul de Miniștri, la propunerea statelor membre, pentru un mandat de patru ani.

Comitetul a fost creat prin Tratatul de la Maastricht și funcționează de la 9 martie 1994. El reprezintă o instituție consultativă și de reprezentare a colectivităților locale și regionale ale Uniunii Europene, care permite în felul acesta colectivităților respective să participe la elaborarea politicilor comunitare, veghind totodată și la respectarea principiului subsidiarității.

Consultarea sa este obligatorie în anumite probleme, dar valoarea avizelor este consultativă.

BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ (BCE)

A fost înființată prin Tratatul de la Maastricht, dar a început să funcționeze de la 30 iunie 1998, luând locul Institutului Monetar European.

Sediul său este la Frankfurt. Banca este o instituție financiară, dotată cu personalitate juridică, cu capital și resurse proprii.

Banca Centrală Europeană este independentă din punct de vedere instituțional și din punct de vedere financiar. Capitalul său este subscris prin băncile centrale naționale, în funcție de PIB și populația fiecărui stat.

Banca are atribuții de reglementare și decizie asupra sistemului financiar comunitar. Împreună cu băncile centrale ale statelor membre ale U.E. formează **Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC)**.

Atribuțiunile cele mai importante ale băncii sunt: autorizarea emiterii de bancnote și stabilirea volumului de monedă EURO emis de statele din zona EURO, sprijinirea dezvoltării economice și atingerea unui înalt nivel al ocupării forței de muncă, stabilitatea prețurilor ș.a.

Banca este condusă de **Consiliul Guvernatorilor**, care cuprinde conducătorii BCE și guvernatorii băncilor centrale. În afară de aceasta, conducerea băncii este asigurată de un **directorat** (organ de administrație) și de **Consiliul general**, care nu are putere de decizie, fiind numai un organ executiv ce acționează în vederea îndeplinirii hotărârilor adoptate.

BANCA EUROPEANĂ DE INVESTIȚII

Banca Europeană de Investiții (BEI) a fost creată în 1958 prin Tratatul de la Roma. Scopul principal al activității sale este acordarea de împrumuturi pentru finanțarea unor proiecte de interes european (cum ar fi, de pildă, legăturile feroviare și rutiere, aeroporturi, programe de protecția mediului).

Fondurile băncii provin din împrumuturi lansate pe piețele financiare și de la acționari (statele membre ale Uniunii Europene, în raport de ponderea lor economică). Obiectivele avute în vedere vizează spațiul european, dar și țările candidate și cele din lumea a treia.

Proiectele în care banca investește sunt riguros selecționate, urmărindu-se în primul rând realizarea unor obiective europene și regiunile defavorizate.

BEI este acționarul majoritar al Fondului European de Investiții.

Organele de conducere ale BEI sunt: **Consiliul guvernatorilor** (miniștrii de finanțe ai statelor membre), **Consiliul de administrație** (care aprobă împrumuturile) și **Comitetul de direcție** (organul executiv).

TRATATUL DE LA LISABONA (extrase)

prin care au fost modificate Tratatul Uniunii Europene
(TUE) și Tratatul CE

Din dispozițiile de modificare ale Tratatului UE**Articolul 2**

Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, a libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.

Articolul 3

1. Scopul Uniunii este de a promova pacea, valorile sale și bunăstarea popoarelor sale.
2. Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în cadrul căruia este garantată liberă circulație a persoanelor împreună cu măsurile adecvate privind controalele la frontierele externe, azilul, migrația și prevenirea și combaterea infracționalității.
3. Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață foarte competitivă, care tinde spre ocuparea întregii forțe de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Aceasta promovează progresul științific și tehnic.

Uniunea combate excluderea socială și discriminările și promovează justiția și protecția socială, egalitatea între femei și bărbați, solidaritatea între generații și protecția drepturilor copilului.

Aceasta promovează coeziunea economică, socială și teritorială, precum și solidaritatea între statele membre.

Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice și veghează la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european.

4. Uniunea instituie o uniune economică și monetară a cărei monedă este euro.

5. În relațiile cu restul comunității internaționale, Uniunea își afirmă și promovează valorile și interesele și contribuie la protejarea cetățenilor săi. Aceasta contribuie la pacea, securitatea, dezvoltarea durabilă a planetei, solidaritatea și respectul reciproc între popoare, comerțul liber și echitabil, eliminarea sărăciei și protecția drepturilor omului, și în special a drepturilor copilului, precum și la respectarea strictă și

dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite.

6. Uniunea își urmărește obiectivele prin mijloace corespunzătoare, în funcție de competențele care îi sunt atribuite prin tratate..

5) Articolul 3, renumerat 4, se înlocuiește cu textul următor:

Articolul 4

1. Conform articolului 5, orice altă competență neatribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre.

2. Uniunea respectă egalitatea statelor membre în fața tratatelor, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului, și în special cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.

3. În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din date.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii..

Articolul 5

1. Delimitarea competențelor Uniunii este reglementată de principiul atribuirii. Exercitarea acestor competențe este reglementată de principiile subsidiarității și proporționalității.

2. În temeiul principiului atribuirii, Uniunea nu acționează decât în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru atingerea obiectivelor stabilite de către acestea. Orice altă competență neatribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre.

3. În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi atinse în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar pot fi mai bine atinse, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, la nivelul Uniunii.

Instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Parlamentele naționale veghează la respectarea acestui principiu în conformitate cu procedura prevăzută de protocol.

4. În temeiul principiului proporționalității, conținutul și forma acțiunii Uniunii nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor tratatelor. Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Articolul 6

1. Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute de Carta drepturilor fundamentale adoptată la 7 decembrie 2000, astfel cum a fost modificată la [... 2007, la.], care are aceeași valoare juridică ca și tratatele. Dispozițiile cuprinse în Cartă nu extind competențele Uniunii astfel cum au fost acestea definite în tratate. Drepturile, libertățile și principiile cuprinse în Cartă se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare a explicațiilor la care face referire Carta, care prevăd izvoarele acestor dispoziții.

2. Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare.

3. Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și care rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii.

Articolul 7a

1 Uniunea dezvoltă relații privilegiate cu țările învecinate, în vederea stabilirii unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și caracterizat prin relații strânse și pașnice, bazate pe cooperare.

2. În sensul alineatului (1), Uniunea poate încheia acorduri speciale cu țările în cauză. Aceste acorduri pot include drepturi și obligații reciproce, precum și posibilitatea de a desfășura acțiuni în comun. Punerea lor în aplicare face obiectul unei concertări periodice.

11) Dispozițiile titlului II din Tratatul UE sunt integrate în Tratatul de instituire a Comunității Europene, astfel cum este modificat în continuare și care devine Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

TITLUL II DISPOZIȚII PRIVIND PRINCIPIILE DEMOCRATICE

Articolul 8

În toate activitățile sale, Uniunea respectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii se adaugă cetățeniei naționale și nu o înlocuiește pe aceasta.

Articolul 8 A

1. Funcționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative.
2. Cetățenii sunt reprezentați direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European. Statele membre sunt reprezentate în Consiliul European de șefii lor de stat sau de guvern și în Consiliu de guvernele lor, care la rândul lor răspund în mod democratic fie în fața parlamentelor naționale, fie în fața cetățenilor lor.
3. Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean.
4. Partidele politice la nivel european contribuie la formarea conștiinței politice europene și la exprimarea voinței cetățenilor Uniunii.

Articolul 8 B

1. Instituțiile acordă cetățenilor și asociațiilor reprezentative, prin mijloace corespunzătoare, posibilitatea de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii.
2. Instituțiile Uniunii mențin un dialog deschis, transparent și constant cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă.
3. În vederea asigurării coerenței și transparenței acțiunilor Uniunii, Comisia procedează la ample consultări ale părților interesate.
4. La inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanți ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia poate fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare în materii în care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii, în vederea punerii în aplicare a tratatelor.

Procedurile și condițiile necesare pentru prezentarea unei astfel de inițiative sunt stabilite în conformitate cu articolul 21 primul paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Articolul 8 C

Parlamentele naționale contribuie în mod activ la buna funcționare a Uniunii:

- (a) prin faptul că sunt informate de către instituțiile Uniunii și prin primirea de notificări privind proiectele de acte legislative europene conform protocolului privind rolul parlamentelor naționale în cadrul Uniunii Europene;
- (b) prin respectarea principiului subsidiarității în conformitate cu procedurile prevăzute de protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității;
- (c) prin participarea, în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție, la mecanismele de evaluare a punerii în aplicare a politicilor Uniunii în acest domeniu, conform articolului 64 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și prin implicarea în supravegherea politică a Europol și în evaluarea activităților Eurojust, conform articolelor 69 K și 69 H din respectivul tratat;
- (d) prin participarea la procedurile de revizuire a tratatelor, conform articolului 33 din prezentul tratat;

- (e) prin faptul că iau notă de cererile de aderare la Uniune, conform articolului 34 din prezentul tratat;
- (f) prin participarea la cooperarea interparlamentară dintre parlamentele naționale și cu Parlamentul European, conform protocolului privind rolul parlamentelor naționale în cadrul Uniunii Europene..

Articolul 9

1. Uniunea dispune de un cadru instituțional care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și garantarea coerenței, eficacității și a continuității politicilor și a acțiunilor sale.

Instituțiile Uniunii sunt:

- Parlamentul European,
- Consiliul European,
- Consiliul,
- Comisia Europeană (denumită în continuare .Comisie.),
- Curtea de Justiție a Uniunii Europene,
- Banca Centrală Europeană,
- Curtea de Conturi.

2. Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Instituțiile cooperează reciproc în mod loial.

3. Dispozițiile referitoare la Banca Centrală Europeană și la Curtea de Conturi, precum și dispozițiile detaliate referitoare la celelalte instituții, figurează în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

4. Parlamentul European, Consiliul și Comisia sunt asistate de un Comitet Economic și Social și de un Comitet al Regiunilor, care exercită funcții consultative..

Articolul 9 A

1. Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislativă și bugetară. Acesta exercită funcții de control politic și consultative, în conformitate cu condițiile prevăzute de tratate. Parlamentul European alege președintele Comisiei.

2. Parlamentul European este format din reprezentanții cetățenilor Uniunii. Numărul lor nu poate depăși șapte sute cincizeci. Reprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru. Nici unui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri.

Consiliul European adoptă în unanimitate, la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, o decizie de stabilire a structurii Parlamentului European, cu respectarea principiilor menționate în primul paragraf.

3. Membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret, pentru un mandat de cinci ani.

4. Parlamentul European își alege președintele și biroul dintre membrii săi..

16) Se adaugă un articol 9 B:

Articolul 9 B

1. Consiliul European dă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale. Acesta nu exercită funcții legislative.

2. Consiliul European este format din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și din președintele său și președintele Comisiei. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate participă la lucrările Consiliului European.

3. Consiliul European se întrunește de două ori pe semestru la convocarea președintelui său. În cazul în care ordinea de zi o impune, fiecare membru al Consiliului European poate decide să fie asistat de un ministru și, în ceea ce îl privește pe președintele Comisiei, de un membru al Comisiei. În cazul în care situația o impune, președintele convoacă o reuniune extraordinară a Consiliului European.

4. Consiliul European se pronunță prin consens, cu excepția cazului în care în tratate se prevede altfel.

5. Consiliul European își alege președintele cu o majoritate calificată, pentru o durată de doi ani și jumătate, cu posibilitatea reînnoirii mandatului o singură dată. În caz de imposibilitate sau de culpă gravă, Consiliul European poate pune capăt mandatului președintelui în conformitate cu aceeași procedură.

6. Președintele Consiliului European:

(a) prezidează și impulsionează lucrările Consiliului European;

(b) asigură pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European, în cooperare cu președintele Comisiei și pe baza lucrărilor Consiliului Afacerilor Generale;

(c) acționează pentru facilitarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului European;

(d) prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European.

Președintele Consiliului European asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate.

Președintele Consiliului European nu poate exercita un mandat național..

17) Se adaugă un articol 9 C:

Articolul 9 C

1. Consiliul exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislative și bugetară. Acesta exercită funcții de definire a politicilor și de coordonare, în conformitate cu condițiile prevăzute de tratate.

2. Consiliul este format din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, abilitat să angajeze statul membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot.

3. Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, cu excepția cazului în care în tratate se prevede altfel.

4. Începând cu data de 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 55% din membrii Consiliului, cuprinzând cel puțin cincisprezece dintre aceștia și reprezentând statele membre care întrunesc cel puțin 65% din populația Uniunii.

Minoritatea de blocare trebuie să cuprindă cel puțin patru membri ai Consiliului, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată.

Celelalte condiții privind votul cu majoritate calificată sunt stabilite în conformitate cu articolul 205 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

5. Dispozițiile tranzitorii privind definiția majorității calificate aplicabile până la 31 octombrie 2014, precum și cele care se vor aplica în perioada 1 noiembrie 2014 - 31 martie 2017, sunt prevăzute de Protocolul privind dispozițiile tranzitorii.

6. Consiliul se întrunește în diferite formațiuni, lista acestora fiind adoptată în conformitate cu articolul 201b litera (a) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Consiliul Afacerilor Generale asigură coerența lucrărilor diferitelor formațiuni ale Consiliului. Acesta pregătește reuniunile Consiliului European și urmărește aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate, în colaborare cu președintele Consiliului European și cu Comisia.

Consiliul Afacerilor Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii.

7. Un Comitet al Reprezentanților Permanenți ai guvernelor statelor membre răspunde de pregătirea lucrărilor Consiliului.

8. Consiliul se întrunește în ședință publică în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ. În acest scop, fiecare sesiune a Consiliului este divizată în două părți, consacrate dezbaterilor privind actele legislative ale Uniunii, respectiv activitățile fără caracter legislativ.

9. Președinția formațiunilor Consiliului, cu excepția celei a Afacerilor Externe, este asigurată de reprezentanții statelor membre în Consiliu după un sistem de rotație egală, în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 201b litera (b) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene...

Articolul 9 D

1. Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta veghează la aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Aceasta execută bugetul și gestionează programele. Comisia exercită funcții de coordonare, execuție și administrare, în conformitate cu condițiile prevăzute de tratate. Cu excepția politicii externe și de securitate comune și a altor cazuri prevăzute de tratate, aceasta asigură reprezentarea externă a Uniunii. Comisia adoptă inițiativele de programare anuală și multianuală a Uniunii, în vederea încheierii de acorduri interinstituționale.

2. Actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepția cazului în care tratatele prevăd altfel. Celelalte acte se adoptă la propunerea Comisiei, în cazul în care tratatele prevăd acest lucru.

3. Mandatul Comisiei este de cinci ani.

Membrii Comisiei sunt aleși pe baza competenței lor generale și atașamentului lor față de ideea europeană, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență.

Comisia își exercită responsabilitățile în deplină independență. Fără a aduce atingere articolului 9 E alineatul (2), membrii Comisiei nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea nici unui guvern, instituții, organ, oficiu sau entități. Aceștia se abțin de la orice act incompatibil cu funcțiile lor sau cu îndeplinirea sarcinilor lor.

4. Comisia numită pentru perioada cuprinsă între data intrării în vigoare a Tratatului de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene și data de 31 octombrie 2014 este formată din câte un resortisant al fiecărui stat membru, inclusiv președintele și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, care este unul dintre vicepreședinții acesteia.

5. Începând cu data de 1 noiembrie 2014, Comisia va fi formată dintr-un număr de membri, incluzând președintele și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, care corespunde cu două treimi din numărul statelor membre, atât timp cât Consiliul European nu decide modificarea acestui număr, hotărând în unanimitate.

6. Membrii Comisiei sunt aleși dintre resortisanții statelor membre în conformitate cu un sistem de rotație absolut egală între statele membre care să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor statelor membre. Acest sistem se stabilește de către Consiliul European, care hotărăște în unanimitate în conformitate cu articolul 211 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Președintele Comisiei:

(a) definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea;

(b) decide organizarea internă a Comisiei pentru a asigura coerența, eficacitatea și colegialitatea acțiunilor acesteia;

(c) numește vicepreședinții, alții decât Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, dintre membrii Comisiei.

Un membru al Comisiei își prezintă demisia în cazul în care președintele îi cere acest lucru. Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate își prezintă demisia, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 9 E alineatul (1), în cazul în care președintele îi cere acest lucru.

7. Ținând seama de alegerile pentru Parlamentul European și după ce a procedat la consultările necesare, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune Parlamentului European un candidat la funcția de președinte al Comisiei. Acest candidat este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor care îl compun. În cazul în care acest candidat nu întrunește majoritatea, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune, în termen de o lună, un nou candidat, care este ales de Parlamentul European în conformitate cu aceeași procedură.

Consiliul, de comun acord cu președintele ales, adoptă lista celorlalte personalități pe care le propune pentru a fi numite membri ai Comisiei. Alegerea acestora se efectuează, pe baza sugestiilor făcute de statele membre, în conformitate cu criteriile prevăzute la alineatul (3) paragraful al doilea și alineatul (5) paragraful al doilea.

Președintele, Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și ceilalți membri ai Comisiei sunt supuși, în calitate de colegiu, unui vot de aprobare al Parlamentului European. Pe baza acestei aprobări, Comisia este numită de Consiliul European, care hotărăște cu majoritate calificată.

8. Comisia, în calitate de colegiu, răspunde în fața Parlamentului European. Parlamentul European poate adopta o moțiune de cenzură împotriva Comisiei, în conformitate cu articolul 201 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. În cazul în care se adoptă o astfel de moțiune, membrii Comisiei trebuie să demisioneze colectiv din funcțiile lor, iar Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate trebuie să demisioneze din funcțiile pe care le exercită în cadrul Comisiei..

Articolul 9 E

1. Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, cu acordul președintelui Comisiei, numește Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate. Consiliul European poate pune capăt mandatului acestuia în conformitate cu aceeași procedură. —

2. Înalțul Reprezentant conduce politica externă și de securitate comună a Uniunii. Acesta contribuie prin propuneri la elaborarea acestei politici și o aduce la îndeplinire în calitate de împuternicit al Consiliului. Acesta acționează în mod similar și în ceea ce privește politica de securitate și apărare comună.

3. Înaltul Reprezentant prezidează Consiliul Afacerilor Externe.

4. Înaltul Reprezentant este unul dintre vicepreședinții Comisiei. Acesta asigură coerența acțiunii externe a Uniunii. Acesta este însărcinat, în cadrul Comisiei, cu responsabilitățile care îi revin acestei instituții în domeniul relațiilor externe și al coordonării celorlalte aspecte ale acțiunii externe a Uniunii. În exercitarea acestor responsabilități în cadrul Comisiei, și numai cu privire la aceste responsabilități, Înaltul Reprezentant se supune procedurilor care reglementează funcționarea Comisiei, în măsura în care acest lucru este compatibil cu alineatele (2) și (3).

20) Se adaugă un articol 9 F:

Articolul 9 F

1. Curtea de Justiție a Uniunii Europene cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunale specializate. Aceasta asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor.

Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru asigurarea unei protecții jurisdicționale eficiente în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.

2. Curtea de Justiție este formată din câte un judecător pentru fiecare stat membru. Aceasta este sprijinită de avocați generali.

Tribunalul cuprinde cel puțin un judecător din fiecare stat membru.

Judecătorii și avocații generali ai Curții de Justiție, precum și judecătorii Tribunalului sunt aleși dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile prevăzute la articolele 223 și 224 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Aceștia sunt numiți de comun acord de către guvernele statelor membre pentru șase ani. Judecătorii și avocații generali care își încheie mandatul pot fi numiți din nou.

3. Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele:

- (a) cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție sau de persoane fizice sau juridice;
- (b) cu titlu preliminar, la cererea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții;
- (c) în celelalte cazuri prevăzute de tratate.

PROTOCOL PRIVIND ROLUL PARLAMENTELOR NAȚIONALE ÎN CADRUL UNIUNII EUROPENE

ÎNALTELE PĂRȚI CONTRACTANTE,

REAMINTIND faptul că modul în care parlamentele naționale își exercită controlul asupra guvernelor lor respective în raport cu activitățile Uniunii este un aspect legat de organizarea și practicile constituționale proprii fiecărui stat membru;

DORIND să încurajeze participarea mai intensă a parlamentelor naționale în cadrul activităților Uniunii Europene și să consolideze capacitatea acestora de a-și exprima punctul de vedere asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii, precum și asupra altor probleme care prezintă un interes special pentru parlamentele naționale;

AU CONVENIT cu privire la dispozițiile următoare, care se anexează la Tratatul privind Uniunea Europeană, la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și la Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice:

TITLUL I

INFORMAȚII DESTINATE PARLAMENTELOR NAȚIONALE

Articolul 1

Documentele de consultare ale Comisiei (cărți verzi, cărți albe și comunicări) se transmit direct de Comisie parlamentelor naționale cu ocazia publicării acestora. De asemenea, Comisia transmite parlamentelor naționale programul legislativ anual, precum și orice alt instrument de programare legislativă sau de strategie politică, în același timp în care le transmite Parlamentului European și Consiliului.

Articolul 2

Proiectele de acte legislative adresate Parlamentului European și Consiliului se transmit parlamentelor naționale.

În înțelesul prezentului protocol, „proiect de act legislativ” înseamnă propunerile Comisiei, inițiativele unui grup de state membre, inițiativele Parlamentului European, cererile Curții de Justiție, recomandările Băncii Centrale Europene și cererile Băncii Europene de Investiții în vederea adoptării unui act legislativ.

Proiectele de acte legislative înaintate de Comisie se transmit direct de Comisie parlamentelor naționale, în același timp în care se transmit Parlamentului European și Consiliului.

Proiectele de acte legislative înaintate de Parlamentul European se transmit direct de Parlamentul European parlamentelor naționale:

Proiectele de acte legislative înaintate de un grup de state membre, de Curtea de Justiție, de Banca Centrală Europeană sau de Banca Europeană de Investiții se transmit de Consiliu parlamentelor naționale.

Articolul 3

Parlamentele naționale pot adresa președinților Parlamentului European, ai Consiliului și, respectiv, ai Comisiei, un avis motivat privind conformitatea unui proiect de act legislativ cu principiul subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută de Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. În cazul în care un proiect de act legislativ este înaintat de un grup de state membre, președintele Consiliului transmite avizul sau avizele motivate respective guvernelor statelor membre în cauză.

În cazul în care un proiect de act legislativ este înaintat de Curtea de Justiție, de Banca Centrală Europeană sau de Banca Europeană de Investiții, președintele Consiliului transmite avizul sau avizele motivate respective instituției sau organului în cauză.

Articolul 4

Se prevede un termen de opt săptămâni între momentul în care un proiect de act legislativ este pus la dispoziția parlamentelor naționale în limbile oficiale ale Uniunii și data la care proiectul în cauză este înscris pe ordinea de zi provizorie a Consiliului, în vederea adoptării acestuia sau în vederea adoptării unei poziții asupra proiectului menționat în cadrul unei proceduri legislative. Se permit excepții în cazuri de urgență, dacă motivele care le justifică sunt indicate în actul adoptat sau în poziția Consiliului. Cu excepția cazurilor de urgență menționate, justificate în mod corespunzător, nu se poate ajunge la niciun acord asupra proiectului de act legislativ în cauză în decursul termenului de opt săptămâni prevăzut. Cu excepția cazurilor de urgență justificate în mod corespunzător, se respectă un termen de zece zile între înscrierea unui proiect de act legislativ pe ordinea de zi provizorie a Consiliului și adoptarea unei poziții cu privire la acesta.

Articolul 5

Ordinea de zi și rezultatele ședințelor Consiliului, inclusiv procesele-verbale ale ședințelor în cadrul cărora Consiliul deliberază asupra proiectelor de acte legislative, se transmit direct parlamentelor naționale și, în același timp, guvernelor statelor membre.

Articolul 6

În cazul în care Consiliul European prevede recurgerea la articolul 33 alineatul (1) sau (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, parlamentele

naționale sunt informate cu privire la inițiativa Consiliului European cu cel puțin șase luni înainte de adoptarea unei astfel de decizii.

Articolul 7

Curtea de Conturi transmite raportul său anual parlamentelor naționale, cu titlu informativ, în același timp în care îl transmite Parlamentului European și Consiliului.

Articolul 8

În cazul în care sistemul parlamentar național nu este monocameral, dispozițiile articolelor 1 - 7 se aplică camerelor care formează sistemul parlamentar în cauză.

TITLUL II

COOPERAREA INTERPARLAMENTARĂ

Articolul 9

Parlamentul European și parlamentele naționale stabilesc de comun acord modul de organizare și promovare a unei cooperări interparlamentare eficiente și periodice în cadrul Uniunii.

Articolul 10

O conferință a organelor parlamentare specializate în problemele Uniunii poate aduce în atenția Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei, orice contribuție pe care o consideră adecvată.

În plus, o astfel de conferință promovează schimbul de informații și al celor mai bune practici între parlamentele naționale și Parlamentul European, inclusiv între comisiile specializate din cadrul acestora. De asemenea, conferința organelor parlamentare poate organiza conferințe interparlamentare pe teme specifice, în special pentru a purta dezbateri asupra problemelor de politică externă și de securitate comună, inclusiv asupra politicii de securitate și de apărare comună.

Contribuțiile conferinței nu angajează parlamentele naționale și nici nu aduc atingere poziției acestora.

PROTOCOL PRIVIND APLICAREA PRINCIPIILOR SUBSIDIARITĂȚII ȘI PROPORȚIONALITĂȚII

ÎNALTELE PĂRȚI CONTRACTANTE,

DORIND să se asigure că deciziile se adoptă la un nivel cât mai apropiat de cetățenii Uniunii;

HOTĂRÂTE să stabilească condițiile de aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității prevăzute la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană și să instituie un sistem de control al aplicării respectivelor principii,

AU CONVENIT cu privire la dispozițiile următoare, care se anexează la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene:

Articolul 1

Fiecare instituție asigură în permanență respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității definite de articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Articolul 2

Înainte de a propune un act legislativ, Comisia procedează la consultări extinse. Dacă este cazul, consultările trebuie să aibă în vedere dimensiunea regională și locală a acțiunilor preconizate. În caz de urgență excepțională, Comisia nu desfășoară consultările menționate. Comisia își motivează decizia în cadrul propunerii.

Articolul 3

În înțelesul prezentului protocol, „proiect de act legislativ” înseamnă propunerile Comisiei, inițiativele unui grup de state membre, inițiativele Parlamentului European, cererile Curții de Justiție, recomandările Băncii Centrale Europene și cererile Băncii Europene de Investiții în vederea adoptării unui act legislativ.

Articolul 4

Comisia transmite parlamentelor naționale proiectele sale de acte legislative și proiectele sale modificate, în același timp în care le transmite organului legislativ al Uniunii.

Parlamentul European transmite parlamentelor naționale proiectele sale de acte legislative, precum și proiectele sale modificate.

Consiliul transmite parlamentelor naționale proiectele de acte legislative înaintate de un grup de state membre, de Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană sau Banca Europeană de Investiții, precum și proiectele modificate.

După adoptarea acestora, rezoluțiile legislative ale Parlamentului European și pozițiile Consiliului se transmit de către acestea parlamentelor naționale.

Articolul 5

Proiectele de acte legislative trebuie motivate în raport cu principiile subsidiarității și proporționalității. Orice proiect de act legislativ trebuie să cuprindă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa menționată anterior trebuie să cuprindă elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză și, în cazul unei directive, evaluarea implicațiilor acesteia asupra reglementărilor care urmează să fie puse în aplicare de statele membre, inclusiv asupra legislației regionale, dacă este cazul.

Motivale care conduc la concluzia că un obiectiv al Uniunii poate fi îndeplinit mai bine la nivelul Uniunii se bazează pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi.

Proiectele de acte legislative au în vedere nevoia de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit.

Articolul 6

În termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, orice parlament național sau orice cameră a unui parlament național poate adresa președinților Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este în conformitate cu principiul subsidiarității. Dacă este cazul, fiecărui parlament național sau fiecărei camere a unui parlament național îi revine sarcina de a consulta parlamentele regionale cu competențe legislative.

În cazul în care proiectul de act legislativ în cauză este înaintat de un grup de state membre, președintele Consiliului transmite avizul guvernelor respectivelor state membre.

În cazul în care proiectul de act legislativ este înaintat de Curtea de Justiție, de Banca Centrală Europeană sau de Banca Europeană de Investiții, președintele Consiliului transmite avizul instituției sau organului în cauză.

Articolul 7

1. Parlamentul European, Consiliul și Comisia, precum și, dacă este cazul, grupul de state membre, Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană sau Banca Europeană de Investiții, în cazul în care proiectul de act legislativ european este înaintat de acestea, țin seama de avizele motivate adresate de parlamentele naționale sau de o cameră a oricărui parlament național.

Fiecare parlament național dispune de două voturi, repartizate în funcție de sistemul parlamentar național. În cadrul unui sistem parlamentar național bicameral, fiecare dintre cele două camere dispune de un vot.

2. În cazul în care avizele motivate de faptul că un proiect legislativ nu respectă principiul subsidiarității reprezintă cel puțin o treime din totalitatea voturilor atribuite parlamentelor naționale în conformitate cu dispozițiile celui de-al doilea paragraf al alineatului 1, proiectul trebuie analizat din nou. Acest prag este de o pătrime în cazul unui proiect legislativ prezentat în temeiul articolului

68 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la spațiul de libertate, de securitate și de justiție.

Ca urmare a unei astfel de reevaluări, Comisia sau, dacă este cazul, grupul de state membre, Parlamentul European, Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană sau Banca Europeană de Investiții, în cazul în care proiectul de act legislativ este înaintat de acestea, pot hotărî fie să mențină proiectul, fie să îl modifice, fie să îl retragă. O astfel de decizie trebuie motivată corespunzător.

3. De asemenea, în cadrul procedurii legislative ordinare, în cazul în care avizele motivate de faptul că o propunere de act legislativ nu respectă principiul subsidiarității reprezintă cel puțin o majoritate simplă din totalitatea voturilor atribuite parlamentelor naționale în conformitate cu dispozițiile celui de-al doilea paragraf al alineatului 1, proiectul trebuie analizat din nou. Ca urmare a unei astfel de reevaluări, Comisia poate hotărî fie să mențină propunerea, fie să o modifice, fie să o retragă.

În cazul în care decide menținerea propunerii, Comisia va trebui să explice, printr-un aviz motivat, motivele pentru care consideră că aceasta respectă principiul subsidiarității. Acest aviz motivat, precum și avizele motivate ale parlamentelor naționale, vor trebui înaintate organului legislativ al Uniunii, pentru a putea fi luate în considerare în cadrul procedurii legislative.

(a) înainte de încheierea primei lecturi, legiuitorul (Consiliul și Parlamentul European) examinează compatibilitatea propunerii legislative cu principiul subsidiarității, ținând cont în special de motivele exprimate și împărtășite de majoritatea parlamentelor naționale, precum și de avizul motivat al Comisiei;

(b) în cazul în care, cu o majoritate de 55% a membrilor Consiliului sau cu o majoritate a voturilor exprimate în Parlamentul European, legiuitorul consideră că propunerea nu este compatibilă cu principiul subsidiarității, aceasta nu va mai fi analizată.

Articolul 8

Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe asupra acțiunilor privind încălcarea principiului subsidiarității de către un act legislativ, formulate, conform normelor prevăzute la articolul 230 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, de un stat membru sau transmise de acesta conform dispozițiilor de drept intern în numele parlamentului său național sau al unei camere a acestuia. În conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolul menționat anterior, astfel de acțiuni pot fi formulate și de Comitetul Regiunilor împotriva actelor legislative în vederea adoptării cărora Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede consultarea respectivului comitet.

Articolul 9

În fiecare an, Comisia prezintă Consiliului European, Parlamentului European, Consiliului și parlamentelor naționale un raport privind aplicarea articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Respectivul raport anual se transmite, de asemenea, Comitetului Regiunilor și Comitetului Economic și Social.



PARLAMENTUL ROMÂNIEI

CAMERA DEPUTAȚILOR

SENATUL

LEGE

privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European

Parlamentul României adoptă prezenta lege.

CAPITOLUL I Dispoziții generale

Art. 1. – (1) Prezenta lege stabilește cadrul juridic general pentru organizarea și desfășurarea alegerii membrilor din România în Parlamentul European.

(2) Membrii din România în Parlamentul European sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile prezentei legi.

(3) Mandatul membrilor din România în Parlamentul European este de 5 ani.

Art. 2. – În sensul prezentei legi, prin statul membru de origine se înțelege statul a cărui cetățenie o are cetățeanul statului membru al Uniunii Europene, altul decât România.

Art. 3. – Reprezentarea României în Parlamentul European se face potrivit prevederilor art. 9 și 24 din Actul privind condițiile de aderare și adaptările Tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană

din Tratatul dintre Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005, ratificat prin Legea nr. 157/2005.

Art. 4. – (1) Membrii din România în Parlamentul European se aleg pe baza de scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale și pe bază de candidaturi independente.

(2) Pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, teritoriul României se constituie într-o singură circumscripție electorală.

Art. 5. – (1) Prin *alegător comunitar* se înțelege orice cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, altul decât România, care are dreptul de a alege în România pentru Parlamentul European, având domiciliul sau reședința în România, în conformitate cu dispozițiile prezentei legi.

(2) Prin *alegător resortisant* se înțelege orice cetățean al României care are dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European, în conformitate cu dispozițiile prezentei legi.

(3) Prin *persoană eligibilă comunitar* se înțelege orice cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene care are dreptul de a fi ales pentru Parlamentul European, având domiciliul sau reședința în România, în conformitate cu dispozițiile prezentei legi.

(4) În condițiile prezentei legi, prin *zi de referință* se înțelege ziua organizării alegerii membrilor din România în Parlamentul European.

(5) Cetățenii români care au vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua de referință inclusiv, au dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European.

(6) Nu au drept de vot debilii și alienații mintal puși sub interdicție și persoanele care, în ziua de referință, sunt condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

(7) Cetățenii români care au drept de vot și au împlinit, până în ziua de referință inclusiv, vârsta de 23 de ani, au dreptul de a fi aleși în Parlamentul European.

(8) Dispozițiile alin. (5)-(7) se aplică și cetățenilor români care au domiciliul sau reședința în străinătate și au drept de vot.

(9) Cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, în sensul art. 17 alin. (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, cu modificările și completările ulterioare, care au reședința sau domiciliul pe teritoriul României, au drept de vot și de a fi aleși ca membri din România în Parlamentul European, în aceleași condiții ca și cetățenii români, sub rezerva îndeplinirii cerințelor prezentei legi.

(10) Pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European, atât alegătorul resortisant, cât și alegătorul comunitar au dreptul la un singur vot.

Art. 6. – (1) Cetățenii români care fac parte din următoarele categorii: judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici, inclusiv cei cu statut special, stabilite prin lege organică, nu pot fi aleși ca membri din România în Parlamentul European.

(2) Persoanele eligibile comunitar care fac parte din categorii similare celor prevăzute la alin.(1), în statele ai căror cetățeni sunt, nu pot fi aleși ca membri din România în Parlamentul European.

Art. 7. – (1) Fără a aduce atingere incompatibilităților prevăzute de Actul din 1976 privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal direct, cu modificările ulterioare, calitatea de membru al Parlamentului European este incompatibilă cu calitatea de deputat sau senator în Parlamentul României, de membru al Guvernului României, cu funcțiile prevăzute la art. 81 și 82 din Cartea I, Titlul IV, Capitolul III, Secțiunea a 2-a din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, sau cu funcții echivalente din statele membre ale Uniunii Europene.

(2) În termen de 30 de zile de la data validării rezultatului alegerilor pentru Parlamentul European, persoanele aflate în situația de incompatibilitate trebuie să opteze între mandatul de parlamentar european și funcția care generează incompatibilitatea, demisionând din una dintre aceste funcții.

(3) După expirarea termenului prevăzut la alin. (2), dacă starea de incompatibilitate continuă să existe, persoanele aflate în situația de incompatibilitate sunt considerate demisionate din funcția de parlamentar european.

Art. 8. – (1) Ziua de referință se stabilește și se aduce la cunoștință publică de către Guvern, prin hotărâre, cu cel puțin 90 de zile înainte.

(2) Ziua de referință este stabilită în cadrul perioadei hotărâte în acest scop de Consiliul Uniunii Europene.

CAPITOLUL II

Exercitarea dreptului de vot și de a fi ales ca membru din România în Parlamentul European

Art. 9. – (1) Listele electorale sunt permanente și speciale.

(2) Alegătorii resortisanți sunt înscrși în listele electorale permanente. Dispozițiile Legii nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, cu modificările și completările ulterioare, privind listele electorale permanente, se aplică în mod corespunzător.

(3) Alegătorii comunitari care, în conformitate cu prevederile prezentei legi au drept de vot, sunt înscrși, la cerere, de către primarul unității administrativ-teritoriale în care au reședința sau domiciliul, într-o listă electorală specială.

(4) Cererea prevăzută la alin. (3) se depune cu cel puțin 60 de zile înaintea alegerilor însoțită de un document valabil de identitate sau orice alt asemenea document care atestă identitatea, precum și de o declarație oficială, pe proprie răspundere, care trebuie să cuprindă următoarele precizări:

a) cetățenia și adresa la care solicitantul locuiește pe teritoriul României;

b) localitatea sau circumscripția electorală, după caz, din statul membru de origine, pe ale cărei liste electorale acesta este înscris;

- c) mențiunea că își exercită dreptul de vot numai în România;
- d) mențiunea că nu este lipsit, printr-o hotărâre judecătorească definitivă, de dreptul de vot în statul membru de origine.

(5) În termen de 48 de ore de la înregistrarea cererii prevăzute la alin. (3), primarul unității administrativ-teritoriale respective înaintea cererea, însoțită de declarația pe proprie răspundere, Autorității Electorale Permanente.

(6) În termen de 15 zile de la înregistrarea cererii prevăzute la alin. (3), Autoritatea Electorală Permanentă hotărăște asupra îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege de către alegătorul comunitar privind exercitarea dreptului de a alege membrii din România în Parlamentul European.

(7) În cazul în care alegătorul comunitar îndeplinește condițiile prevăzute de prezenta lege, Autoritatea Electorală Permanentă comunică primarului unității administrativ-teritoriale hotărârea sa pentru înscrierea solicitantului în listele electorale speciale prevăzute la alin. (3). Comunicarea este însoțită de o dovadă pe baza căreia solicitantul își poate exercita dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European, la orice secție de votare organizată pentru aceste alegeri.

(8) Autoritatea Electorală Permanentă informează instituțiile cu responsabilități similare din statul membru al Uniunii Europene al cărui cetățean este că acestuia i s-a acordat dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European.

(9) Primarul respinge cererea de înscriere în listele electorale speciale în baza răspunsului negativ al Autorității Electorale Permanente în cazul în care, în urma verificărilor efectuate potrivit art. 11 alin. (1), se constată neîndeplinirea cerințelor prevăzute la alin. (4) lit. d). Soluția dată de primar poate fi contestată potrivit dispozițiilor Legii nr. 373/2004, cu modificările și completările ulterioare.

(10) Alegătorii comunitari care nu mai îndeplinesc cerințele prezentei legi se radiază din listele electorale speciale de către primarul localității pe raza căreia își au reședința sau domiciliul, în baza comunicării scrise din partea Autorității Electorale Permanente.

(11) Alegătorii comunitari care solicită radierea din listele electorale speciale depun o cerere la primarul unității administrativ-teritoriale în care își au reședința sau domiciliul. În termen de 10 zile, primarul este obligat să înștiințeze Autoritatea Electorală Permanentă despre radierea efectuată.

(12) Denumirea, forma, conținutul, modul de eliberare și de utilizare a dovezii eliberate de Autoritatea Electorală Permanentă, precum și cheltuielile de tipărire și distribuire a acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor, cu avizul consultativ al Autorității Electorale Permanente.

(13) Alegătorii comunitari au dreptul să verifice dacă au fost înscrși în listele electorale speciale, prevederile Legii nr. 373/2004, cu modificările și completările ulterioare, privind întâmpinările și punerea la dispoziție a listelor electorale aplicându-se în mod corespunzător.

(14) Copiile listelor electorale permanente și ale listelor electorale speciale se predau, de către primar, pe bază de proces-verbal, președintelui biroului electoral al fiecărei secții de votare, cu 3 zile înainte de ziua de referință.

Art. 10. – (1) Pentru a-și exercita dreptul de a fi ales ca membru din România în Parlamentul European pe listele unui partid politic, ale unei organizații a cetățenilor aparținând minorităților naționale, unei alianțe politice, alianțe electorale, ori ca independent, o persoană eligibilă comunitar este obligată ca, pe lângă actele necesare candidaților care sunt cetățeni români, să prezinte Biroului Electoral Central documente valabile care să ateste identitatea, precum și o declarație oficială pe proprie răspundere, care trebuie să cuprindă următoarele precizări:

a) cetățenia și adresa la care solicitantul locuiește pe teritoriiul României;

b) localitatea sau circumscripția electorală, după caz, în statul membru de origine, pe ale cărei liste electorale este înscris;

c) mențiunea că nu candidează pentru obținerea unui mandat de parlamentar european în alt stat membru al Uniunii Europene.

(2) Persoanele eligibile comunitar, care candidează în cadrul alegerii membrilor din România în Parlamentul European, trebuie să prezinte, odată cu propunerea de candidatură, un certificat în traducere oficială, eliberat de autoritatea competentă din statul al cărui cetățean este, care să ateste că nu a fost lipsit de dreptul de a fi ales în acel stat printr-o hotărâre judecătorească definitivă.

(3) Biroul Electoral Central respinge prin hotărâre, în 24 de ore de la depunere, propunerile de candidaturi care nu sunt însoțite de certificatul prevăzut la alin. (2).

(4) În termen de 24 de ore de la înregistrare, Biroul Electoral Central înaintează către Autoritatea Electorală Permanentă o copie a propunerii de candidatură însoțită de o copie a declarației pe proprie răspundere, în vederea informării statului membru de origine asupra intenției persoanei eligibile comunitar de a candida la alegerile organizate pentru desemnarea membrilor din România în Parlamentul European.

Art. 11. – (1) Autoritatea Electorală Permanentă verifică, prin schimbul de informații cu instituții din statele membre ale Uniunii Europene care au responsabilități similare, următoarele:

a) autenticitatea mențiunilor înscrise în declarațiile persoanelor care doresc să-și exercite dreptul de a alege membri din România în Parlamentul European;

b) la solicitarea Biroului Electoral Central, autenticitatea mențiunilor înscrise în declarațiile persoanelor care candidează pentru obținerea unui mandat de membru din România în Parlamentul European.

(2) Autoritatea Electorală Permanentă face schimb de informații cu instituțiile din statele membre ale Uniunii Europene care au responsabilități similare, cu scopul de a se asigura că cetățenii români cu reședința sau domiciliul în străinătate, respectiv alegătorii comunitari, nu votează de mai multe ori și că aceștia nu candidează în mai mult de un stat membru al Uniunii Europene.

(3) La solicitarea instituției cu responsabilități similare din alt stat membru al Uniunii Europene, Autoritatea Electorală Permanentă furnizează acesteia informațiile necesare pentru a stabili dacă cetățeanul român care și-a exprimat intenția de a vota în alt stat membru al Uniunii Europene a fost sau nu lipsit de dreptul de vot în România ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive.

(4) În cazul în care Autoritatea Electorală Permanentă este informată de faptul că un cetățean român, care are reședința sau domiciliul în alt stat membru al Uniunii Europene, este înscris pe lista electorală în vederea exercitării dreptului de vot în acel stat, aceasta face verificările necesare și înștiințează primarul localității de domiciliu sau de reședință, după caz, ori autoritatea competentă din acel stat, pentru ca cetățeanul respectiv să-și exercite dreptul de vot o singură dată, în cadrul aceluiași alegeri.

(5) În cazul în care Autoritatea Electorală Permanentă este informată de faptul că un cetățean român, care are reședința sau domiciliul în alt stat membru al Uniunii Europene, și-a înregistrat candidatura pentru obținerea unui mandat de parlamentar european în acel stat, aceasta face verificările necesare și înștiințează Biroul Electoral Central pentru ca cetățeanul respectiv să nu-și înregistreze propunerea de candidatură decât o singură dată în cadrul aceluiași alegeri.

(6) Modalitatea de punere în aplicare a prevederilor prezentului articol se stabilește prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației și Internelor, cu avizul consultativ al Autorității Electorale Permanente.

Art. 12. – (1) Propunerile de candidaturi pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European se depun și se înregistrează la Biroul Electoral Central cel mai târziu cu 60 de zile înainte de ziua de referință.

(2) Listele de candidați pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe.

(3) Numărul de candidați de pe fiecare listă poate fi cu maximum 10 mai mare decât numărul mandatelor repartizate României în Parlamentul European.

(4) Pentru a fi înregistrate la Biroul Electoral Central, listele de candidați propuse de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice sau alianțele electorale, trebuie însoțite de o listă cuprinzând cel puțin 200.000 de alegători care susțin candidatura partidului politic, organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțelor politice sau alianței electorale respective pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European. Modelul listei se aprobă prin hotărâre a Guvernului odată cu aducerea la cunoștință publică a zilei de referință, potrivit art.8.

(5) Fiecare partid politic, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianță politică sau alianță electorală care participă la alegerile pentru Parlamentul European, în condițiile prezentei legi, poate depune numai o singură listă de candidați, la nivel național.

(6) Candidatul independent poate participa la alegeri individual dacă este susținut de cel puțin 100.000 de alegători.

(7) Nu se pot depune liste de candidați independenți. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidați depuse de partidele politice, alianțele politice sau alianțele electorale.

(8) Candidaturile depuse pe mai multe liste de candidați sunt nule de drept. Nulitatea se constată prin hotărâre a Biroului Electoral Central.

(9) Nerespectarea condiției prevăzute la alin. (2) atrage nulitatea listei de candidați. Nulitatea se constată prin hotărâre a Biroului Electoral Central.

Art. 13. – (1) Biroul Electoral Central aduce la cunoștință publică, prin afișare la sediul său, la sediile birourilor electorale județene, al municipiului București și ale birourilor electorale de sector, propunerile de candidați pe care le-a primit, în termen de 24 de ore de la înregistrare.

(2) Până la împlinirea a 45 de zile înainte de ziua de referință alegătorii resortisanți, alegătorii comunitari, partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice și alianțele electorale pot contesta candidaturile.

(3) Contestațiile alegătorilor resortisanți, ale alegătorilor comunitari, partidelor politice, organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțelor politice și alianțelor electorale privind înregistrarea sau respingerea candidaturilor se soluționează de Tribunalul București, în cel mult două zile de la primirea contestației.

(4) Împotriva hotărârii se poate face recurs, în termen de 24 de ore de la pronunțare, la Curtea de Apel București. Recursul se soluționează în termen de două zile de la înregistrare. Hotărârea este definitivă și irevocabilă.

(5) În termen de 24 de ore de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (2)-(4), Biroul Electoral Central constată, pe bază de proces-verbal, rămânerea definitivă a candidaturilor și comunică birourilor electorale listele de candidaturi și candidaturile independente definitive înregistrate, în ordinea rezultată din aplicarea corespunzătoare a prevederilor Legii nr.373/2004, cu modificările și completările ulterioare.

CAPITOLUL III

Organizarea și desfășurarea alegerilor

Art. 14. – (1) Pentru organizarea și desfășurarea operațiunilor specifice perioadei electorale se constituie Biroul Electoral Central.

(2) Biroul Electoral Central funcționează la nivelul circumscripției electorale naționale și folosește, ca aparat de lucru, personal de specialitate din cadrul Autorității Electorale Permanente și al Institutului Național de Statistică.

(3) La nivelul județelor, al municipiului București, al sectoarelor acestuia și al secțiilor de votare se constituie și funcționează birouri electorale.

(4) Birourilor electorale organizate la nivelul județelor și municipiului București, li se aplică, în mod corespunzător, prevederile privind birourile electorale de circumscripție cuprinse în Legea nr. 373/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 15. – Secțiile de votare se organizează după cum urmează:

a) în localitățile urbane, câte o secție de votare la 1.000-2.000 de locuitori;

b) în comune, câte o secție de votare la 500-2.000 de locuitori; se organizează secții de votare, de regulă, în fiecare sat; pot fi organizate secții de votare și în satele sau în grupurile de sate cu populație de până la 500 de locuitori.

Art. 16. – (1) Se pot organiza secții de votare pe lângă unitățile militare, precum și în spitale, maternități, sanatorii, case de invalizi, centre de îngrijire, asistență și recuperare a persoanelor adulte cu handicap și cămine de bătrâni, în care se află cel puțin 25 de cetățeni cu drept de vot.

(2) Pentru studenții de la cursurile de zi și elevii cu drept de vot care nu domiciliază în localitatea în care urmează studiile, se organizează câte o secție de votare pe lângă căminele de studenți sau de elevi, pentru 250-1.000 de alegători.

(3) La secțiile de votare organizate pe lângă unitățile militare votează numai militarii acestor unități, iar la cele pentru studenți și elevi, numai studenții și elevii din unitățile de învățământ ardate.

Art. 17. – (1) Pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României se organizează câte o secție de votare pentru alegătorii membri ai reprezentanței diplomatice și familiile lor, precum și pentru cetățenii români din țară sau din străinătate, aflați în țările respective în ziua de referință. Secțiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României aparțin de Biroul Electoral al Municipiului București.

(2) Secțiile de votare prevăzute la alin. (1) se organizează atât în localitatea în care își are sediul misiunea diplomatică sau oficiul consular, cât și în alte localități, cu acordul guvernului din țara respectivă.

(3) Sediile secțiilor de votare prevăzute la alin. (1) și (2) se organizează și se dotează prin grija Ministerului Afacerilor Externe. În acest scop Ministerul Finanțelor Publice alocă fondurile necesare.

(4) Pe navele sub pavilion românesc aflate în navigație în ziua de referință, precum și pe platformele marine se organizează secții de votare. Secțiile de votare astfel organizate aparțin de biroul electoral județean sau al municipiului București, după caz, al locului în care acestea sunt înregistrate.

(5) Partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice și alianțele electorale care au depus liste de candidați pot desemna câte un reprezentant la secțiile de votare organizate conform prevederilor alin. (1), (2) și (4), participarea acestora făcându-se pe cheltuiala celor care i-au desemnat.

Art. 18. – (1) Stabilirea orarului pentru campania electorală și repartizarea timpilor de antenă pentru accesul partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și al candidaților independenți la serviciile publice de radio și televiziune se fac după rămânerea definitivă a candidaturilor.

(2) Activitățile prevăzute la alin. (1) sunt realizate de Birourile permanente reunite ale celor două Camere ale Parlamentului împreună cu reprezentanții serviciilor publice de radio și televiziune și reprezentanții partidelor, alianțelor politice, alianțelor electorale care au depus listă de candidați la alegeri, având în vedere ponderea candidaturilor fiecărui partid politic, alianțe politice, alianțe electorale, precum și candidaturile independente, în numărul total al candidaturilor definitive.

(2) Dispozițiile Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale se aplică în mod corespunzător.

(3) Fac excepție de la prevederile alin. (1) și (2) situațiile în care normele comunitare în materie sunt direct aplicabile.

(4) În vederea aplicării prevederilor prezentei legi, Autoritatea Electorală Permanentă sau, după caz, Biroul Electoral Central adoptă hotărâri și instrucțiuni, care se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(5) Autoritatea Electorală Permanentă împreună cu autoritățile publice competente, îndeplinesc formalitățile necesare acceptării membrilor din România în Parlamentul European.

Art. 24. – (1) Candiđații înscrși în liste, care nu au fost aleși, rămân pe listele respective în ordinea în care au fost înscrși.

(2) În caz de vacanță a mandatelor membrilor din România în Parlamentul European, survenită ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității cu calitatea de parlamentar european sau a decesului, mandatele pentru locurile vacante sunt atribuite următorilor pe listele de candiđați, în ordinea în care au fost înscrși pe aceste liste, dacă până la data validării pentru ocuparea locurilor vacante, partidele sau formațiunile politice pe listele cărora au candiđat confirmă, în scris, că aparțin acestora.

(3) Vacantarea mandatelor membrilor din România în Parlamentul European survenită ca urmare a unei înțelegeri prealabile privind demisia sau renunțarea la această funcție este considerată nulă. Înțelegerea prealabilă privind renunțarea la funcția de membru din România în Parlamentul European nu poate constitui motiv de vacanță a funcției.

Art. 25. – În caz de vacanță a mandatului unui membru din România în Parlamentul European, aparținând unui partid politic, unei organizații a cetățenilor aparținând minorităților naționale, unei alianțe politice sau alianțe electorale, care nu mai are candiđați pe listă, precum și în cazul unui candiđat ales pe lista unui partid politic care a fost radiat sau în caz de vacanță a mandatului unui membru din România în Parlamentul European, candiđat independent, mandatul pentru locul devenit vacant este atribuit următorului înscris de pe lista de candiđați a partidului politic, organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale sau alianței care a obținut cel mai mare număr de voturi.

Art. 26. – (1) Primele alegeri pentru Parlamentul European se organizează și se desfășoară până cel mai târziu la data de 31 decembrie 2007.

(2) Prin excepție de la prevederile art. 1 alin. (3), mandatul membrilor din România în Parlamentul European, atribuit în baza primelor alegeri organizate, încetează la încheierea legislaturii 2004-2009 a Parlamentului European.

Art. 27. – La primele alegeri pentru Parlamentul European organizate în România, în scopul exercitării dreptului de vot și de a fi aleși ca membri din România în Parlamentul European, cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene au obligația de a prezenta o declarație pe proprie răspundere că nu și-au exercitat dreptul de vot și de a fi aleși în alegerile pentru Parlamentul European organizate în 2004.

Art. 28. – Biroul Electoral Central confirmă rezultatele sufragiului și asigură publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a rezultatelor alegerii membrilor din România în Parlamentul European.

Prezenta lege transpune Directiva Consiliului nr. 93/109/CE din 6 decembrie 1993 care stabilește condițiile de exercitare a dreptului de vot și de a candida în alegerile pentru Parlamentul European de către cetățenii Uniunii Europene care locuiesc într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 329 din 30/12/1993 și Actul din 1976 privind alegerea membrilor Parlamentului European, prin vot universal direct, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 278 din 8/10/1976, cu modificările ulterioare.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 75 și ale art. 76 alin. (1) din Constituția României, republicată.

**PREȘEDINTELE
CAMEREI DEPUTAȚILOR**

**PREȘEDINTELE
SENATULUI**

Bogdan Olteanu

Nicolae Văcăroiu

București, 16 ianuarie 2007
Nr. 33

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

363/

Perfectarea unor aranjamente instituționale între statele europene nu poate face abstracție de dorința lor de a-și menține suveranitatea, instituțiile și tradițiile, dar și de nevoia obiectivă de a făuri între ele un cadru de colaborare nou, inedit, care să pună capăt definitiv confruntărilor din trecut și să faciliteze o epocă de pace și colaborare.

În aceste condiții, elaborarea unei lucrări științifice despre dreptul constituțional european se dovedea deosebit de complexă și dificilă. Este meritul celor doi autori de a fi reușit – cu tact, dar și cu perspicacitate – folosind o vastă documentare, de a aborda o problemă de un asemenea interes, formulând multe opinii și concluzii interesante, care fac lectura acestei lucrări incitantă, dar și instructivă.

Este cert că lucrarea semnată de Constanța Călinoiu și Victor Duculescu depășește cadrul unui simplu manual universitar. Ea are, fără îndoială, calități didactice, prin aceea că prezintă problemele într-o succesiune logică, pe baza unei ample documentări, cu numeroase exemple și referiri pertinente la practica internațională – în special a instanțelor comunitare, dar meritul lucrării nu se oprește aici. Autorii înțeleg să prezinte întreaga problemă a Dreptului Constituțional European în contextul marilor confruntări de idei pe care le-a generat acest concept.

Lucrarea de referință, cercetarea celor doi autori se impune prin seriozitatea tratării, prin ampla informare de specialitate, dar și prin numeroasele probleme deschise pe care le ridică în fața cititorilor care, desigur, vor primi cu mult interes această noutate editorială.

Dr. Gavril Iosif Chiuzbaian
Președintele Uniunii Juriștilor din România

